

¿HACIA UNA NUEVA VISIÓN DEL DERECHO DE ENMIENDA? A PROPÓSITO DE LA STC 149/2023, DE 7 DE NOVIEMBRE

A NEW VISION ON THE RIGHT OF AMENDMENT? COMMENT ON THE SPANISH CONSTITUTIONAL COURT'S JUDGEMENT NO. 149/2023, OF 7TH NOVEMBER

Nicolás Pulido Azpíroz

Parlamento de Cantabria

Cómo citar / Nola aipatu: Pulido Azpíroz, N. (2024). ¿Hacia una nueva visión del derecho de enmienda? A propósito de la STC 149/2023, de 7 de noviembre. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 5
<https://doi.org/10.47984/legal.2024.003>



RESUMEN

La STC 149/2023 resuelve el primero de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, regulado en la Ley 38/2022, de 27 de diciembre. A efectos del presente comentario, se estudia la argumentación ofrecida por el Tribunal Constitucional para, en aplicación de la doctrina existente, avalar la constitucionalidad de la aprobación mediante enmienda del citado impuesto, si bien aceptando parámetros de conexión que desdibujan los contornos de dicha figura. Además, la peculiaridad derivada de que fue ejercida por los grupos mayoritarios abre la puerta a una nueva percepción de la enmienda, tradicionalmente concebida como un derecho en favor de las minorías parlamentarias. Todo ello invita a una reflexión sobre una nueva caracterización del derecho de enmienda en nuestro sistema y la garantía de los principios que deben regir el procedimiento legislativo.

PALABRAS CLAVE

Derecho de enmienda, procedimiento legislativo, impuesto temporal de solidaridad sobre grandes fortunas, mayoría parlamentaria, Congreso de los Diputados.

LABURPENA

Konstituzio Auzitegiaren 149/2023 Epaia fortuna handien gaineko aldi baterako elkartasun-zergaren aurka jarritako lehenengo konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsua ebazten du. Zerga hori abenduaren 27ko 38/2022 Legean arautzen da. Iruzkina honen ondorioetarako, aztertu egiten dira Konstituzio Auzitegiak, dagoen doktrina aplikatuta, zerga hori zuzenketa bidez onestearen konstituzionaltasuna bermatzeko emandako argudioak, nahiz eta aldi berean figura horren ertzak desitxuratzen dituzten lotura-parametroak onartzen dituen. Gainera, gehiengoa zuten taldeek baliatu zute-

nez zuzenketa, berezitasun horrek atek irekitzen dizkio figura hori beste modu batean ulertzeari, tradizionalki gutxiengo parlamentarioen aldeko eskubidetzat hartu izan baita. Horrek guztiak gure sisteman zuzenketak aurkezteko eskubidea berriz ere karakterizatzeari eta legegintza-prozedura gidatu behar duten printzipioen bermeari buruz hausnartzera bultzatzen gaitu.

GAKO-HITZAK

Zuzenketak aurkezteko eskubidea, legegintza-prozedura, fortuna handien gaineko aldi baterako elkartasun-zerga, gehiengo parlamentarioa, Diputatuen Kongresua.

ABSTRACT

The Spanish Constitutional Court ruled on the passing of the Solidarity Tax through an amendment to the Act 38/2022, of 27 December, in its Judgement no.

149/2023. In this comment, the merits of the ruling shall be analyzed according to the previous case-law of the Court, to which it adds a new and less clear criterion to define the scope of the right of amendment. Moreover, the conspicuous fact that the Tax was proposed and passed by the Government by means of its parliamentary groups, serves as a cornerstone to the applicable perception of the right of amendment, which, until now, has been considered mainly a right of the backbenchers. New reflections upon the right of amendment and, in general, the legislative procedure in the Spanish parliamentary system are therefore expected to be sparked sooner than later after the issuing of this judgement.

KEYWORDS

Right of amendment, legislative procedure, Solidarity Tax, parliamentary majority, Congress of Deputies.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA SENTENCIA 149/2023, DE 7 DE NOVIEMBRE. a) Hechos. b) Fundamentación jurídica. c) Voto particular.
- III. COMENTARIO.
- IV. CONCLUSIÓN.
BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Los límites del derecho de enmienda, no siempre fácilmente apreciables, han sido objeto de una conocida evolución jurisprudencial¹. El tránsito de una concepción puramente formal a otra material —y, dentro de esta, la exigencia de una mínima congruencia u homogeneidad— ha servido para encauzar su naturaleza subordinada respecto a una iniciativa principal que no puede sobrepasar, pero no por ello su examen deja de ser complicado durante la tramitación legislativa. Las distintas soluciones que se han aplicado por parte de la jurisprudencia constitucional han sido siempre un remedio *ad casum*; especialmente en materia tributaria, donde, al hilo de la sentencia objeto del presente comentario, el Tribunal Constitucional (TC) ha matizado sutilmente su doctrina. Si bien en términos generales la enmienda no deja de ser una facultad reconocida a diputados y grupos parlamentarios para modificar un texto cuyo objeto, principios y espíritu han sido previamente fijados, la doctrina que sucesivamente han construido las sentencias del TC no hace sino acrecentar la incógnita en torno a si mantiene su condición vicaria o, por el contrario, permite ejercer auténticas iniciativas legislativas independientes. Por otro lado, dicha jurisprudencia ha utilizado siempre una óptica eminentemente tuitiva, pensando en la enmienda como un derecho enmarcado en el art. 23.2 CE para preservar la posición de las minorías en un sistema parlamentario, pero que convendría revisar cuando el autor de la enmienda reúne la doble condición de promotor de la iniciativa y grupo o grupos que sustentan la mayoría parlamentaria.

Ambos temas son abordados en este comentario limitado de la reciente STC 149/2023, de 7 de noviembre, que estudia y avala la constitucionalidad del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas (ITSGF)², aprobado mediante la Ley 38/2022, de 27 de diciembre³, que se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* el día siguiente⁴. Aunque el gran interés de dicha sentencia, aparte del mediático, es esencialmente de carácter tributario-financiero, el estudio de la alegada vulneración del estatus representativo de los parlamentarios durante el procedimiento legislativo permite hacer un breve examen de la nueva jurisprudencia que el TC fija en esta resolución, cuyas implicaciones, es de esperar, no pasarán desapercibidas y despertarán una reflexión más profunda sobre una posible revisión del derecho de enmienda.

1 Cabe destacar los trabajos de Arce (1994) y Del Pino (2016), que dieron cuenta de la innovación que supusieron la STC 23/1990 y el ATC 275/1993, y las SSTC 119 y 136/2011, respectivamente.

2 Nuestro más Alto Tribunal ha estudiado la naturaleza del impuesto en vía de recurso en diversas sentencias, si bien es esta en la que fija la doctrina a la que se remite en sus posteriores pronunciamientos y cuyo contenido —incluidos votos particulares— es el mismo. Se trata de las SSTC 170 y 171/2023, de 22 de noviembre, y 189 y 190/2023, de 12 de diciembre, que resolvieron los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Junta de Andalucía, la Xunta de Galicia, la Asamblea de Madrid y el Gobierno de la Región de Murcia, respectivamente.

3 Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias.

4 *BOE* núm. 311, de 28 de diciembre de 2022.

II. LA SENTENCIA 149/2023, DE 7 DE NOVIEMBRE

A) HECHOS

La sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra el artículo 3 de la Ley 38/2022. Conviene recordar en cuanto a su tramitación que la norma era fruto de una iniciativa conjunta de los grupos parlamentarios socialista y confederal de Unidas Podemos-En Común Podem-Galicia en Común, presentada como proposición de ley en el Congreso de los Diputados (BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 271-1, de 30 de agosto de 2022). En su redacción original constaba de dos artículos y tras su toma en consideración y ser avocada por el pleno para su debate y votación, los grupos proponentes formularon quince enmiendas a su propia iniciativa (núm. 92 a 106), de las cuales la núm. 99 introducía en la futura ley un tercer artículo por el que se creaba *ex emendatione* el nuevo impuesto⁵.

Así pues, entre los diversos motivos aducidos en su recurso, desde un plano formal, el Ejecutivo de la Comunidad de Madrid alegó la vulneración del *ius in officio* de los parlamentarios reconocido en el art. 23.2 CE, por cuanto la enmienda por la que se creaba el ITSGF presentaba una “absoluta desconexión” con los dos gravámenes temporales (energético y de entidades y establecimientos financieros de crédito) que comprendía el texto originariamente. Dicha falta de conexión se debería a la divergencia en cuanto a la naturaleza de tales figuras: tributaria en el caso del impuesto, no tributaria en el de las otras dos por ser prestaciones patrimoniales públicas⁶.

En contra, la defensa del Congreso de los Diputados se amparó en la jurisprudencia actualmente aplicable, que predica la necesaria homogeneidad de las enmiendas en términos de afinidad —no de identidad— con las materias recogidas en la iniciativa, así como el amplio margen de valoración de que gozan los órganos de la Cámara para apreciarla. La Abogacía del Estado, en igual sentido, defendió la constitucionalidad formal del impuesto señalando que no afectó de forma sustancial a la formación de la voluntad a lo largo del procedimiento legislativo. Ambos, para defender la conexión material de la enmienda, apuntaron que su finalidad coincidía con la de la proposi-

5 BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 271-5, de 18 de noviembre de 2022. Otras enmiendas relacionadas con el ITSGF fueron las 92 y 93, que modificaban el título y la exposición de motivos de la proposición de ley, respectivamente, mientras que la enmienda 104 modificaba el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, para prever que el obligado tributario pueda pagar dicho impuesto mediante la entrega de bienes integrantes del patrimonio histórico patrio.

6 Es de reseñar que el resto de recursos ofrecieron argumentos complementarios, si bien con escaso éxito. En relación con la congruencia, la Junta de Andalucía puso de relieve la distinta finalidad públicamente reconocida —armonizar la cesión del impuesto sobre el patrimonio— del ITSGF (STC 170/2023, antecedente 1.b), y la Asamblea de Madrid basó la falta de homogeneidad en que, aun tratándose de un mismo sector material del ordenamiento jurídico, enmienda e iniciativa no compartían el mismo objeto (STC 189/2023, antecedente 1.b). Por su parte, el Gobierno de la Región de Murcia adujo que la aprobación vía enmienda suponía un fraude de ley prohibido por el artículo 6.4 del Código Civil, pues no respetaba el proceso de formación de voluntad de las cámaras (STC 190/2023, antecedente 1.b).

ción de ley, la cual era “exigir un esfuerzo solidario en momentos de subida de precios y de crisis energética” (antecedente 4.b) y “afrontar la situación excepcional derivada de la crisis energética y la inflación” (antecedente 5.a).

B) FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

Para resolver la cuestión (FJ 2), el Tribunal expone con carácter previo la doctrina formulada en las SSTC 119 y 136, de 2011, sobre los contornos generales del derecho de enmienda, y en la STC 209/2012, respecto de la consabida polémica de introducir un tributo a través de una enmienda. Fue en esta sentencia donde fijó el ya conocido criterio de 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 4.b), y que ha venido aplicando desde entonces.

El Tribunal resuelve el recurso en aplicación de una doctrina consolidada. Partiendo del preámbulo de la norma como pauta interpretativa⁷, aprecia la existencia de una conexión mínima de homogeneidad de la enmienda por poder vincularse con el pacto de rentas (un concepto de política económico-recaudatoria) y el principio de reparto del esfuerzo que inspiran la iniciativa; señala en concreto que el impuesto “también se encamina a incrementar los ingresos públicos en un contexto de crisis energética y de precios”. Esta idea no es nueva, pues ya fue apuntada en la STC 167/2016, y se remite a ella, en la que acogió el principio de reparto de esfuerzo o asignaciones como un criterio específico al que recurrir en materia tributario-financiera para interpretar el contenido de las iniciativas legislativas.

Por último, salva la enmienda en términos no solo de homogeneidad, sino de congruencia, invocando el espinoso ejemplo de la STC 209/2012. A pesar de que en aquel caso avaló la introducción de un tributo en una ley de acompañamiento —pues, dentro del contenido heterogéneo de esta, consideró que la medida era congruente con su objeto, espíritu y fines esenciales—, *mutatis mutandis* valida también aquí la posibilidad de crear un nuevo impuesto mediante enmienda en la Ley 38/2022, aceptando implícitamente que, sin ser una ley de medidas, el contenido de las leyes pueda ser igual de complejo y no seguir un hilo temático tan nítido como el que, en buena técnica legislativa, debería resultar exigible de estas. Para zanjar el recurso en este punto, el Tribunal aprecia la conexión mínima de homogeneidad y desestima el motivo alegado al considerar equiparables, a efectos del procedimiento legislativo, una figura tributaria y otras dos que no lo son, ya que “lo determinante es que [...] persiguen el mismo objetivo: coadyuvar al ‘pacto de rentas’ y al ‘reparto del esfuerzo’ para afrontar las consecuencias de la crisis energética y de precios” (FJ 2.C.b).

7 El TC ha reconocido el valor de los preámbulos de las normas como criterio interpretativo en las SSTC 67/2011, FJ 3, y 170/2016, FJ 2.

C) VOTO PARTICULAR

La sentencia cuenta con un extenso voto particular (formulado por los Sres. Enríquez Sancho y Arnaldo Alcubilla, la Sra. Espejel Jorquera y el Sr. Tolosa Tribiño) que constituye una auténtica sentencia alternativa a la adoptada por la mayoría de magistrados. Discrepa de la fundamentación ofrecida para validar la articulación de la enmienda y aprecia que no se ha respetado la doctrina actualmente vigente sobre sus límites; que el examen que ha hecho el Tribunal de los presupuestos de la enmienda debería haber sido más estricto⁸ y, en consecuencia, haber estimado el recurso por este motivo. Critica así la valoración que la sentencia hace de la conexión de homogeneidad, tanto en cuanto a la naturaleza de las distintas figuras que integran la Ley 38/2022⁹ como en la reconocida finalidad armonizadora del ITSGF, característica ausente en los gravámenes energético y sobre entidades de crédito, que tienen una finalidad exclusivamente recaudatoria. Igual de vehemente se muestra con la técnica consistente en invocar las sentencias recaídas años atrás en materia tributaria, de las que no queda claro si lo hace a título de analogía o de aplicación de una línea jurisprudencial indubitada e incontestada, y que, además, partían de casos de distinto calado —uno, sobre las leyes de medidas (STC 209/2012), y el otro, sobre una ley para adaptar el impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito a la normativa europea (STC 59/2015)—. En definitiva, el *quid* del voto, lo que pretende desmentir, es que el necesario impacto recaudatorio que tienen todas las figuras de este tipo no puede constituir, *per se*, un vínculo de conexión suficiente entre todas las clases de tributos y no tributos, haciendo abstracción de su objeto o configuración. Considera, por tanto, que la controvertida enmienda ha supuesto, en realidad, aquello que no debe ser: una nueva iniciativa legislativa, materialmente independiente de la iniciativa en que se inserta.

III. COMENTARIO

Con esta sentencia, no parece aventurado afirmar que el derecho de enmienda está viviendo una transformación o, cuando menos, un nuevo cariz respecto al que tradicionalmente había tenido en la jurisprudencia recaída hasta el día de hoy. Para ello es necesario apuntar con carácter previo en qué está cambiando.

El concepto de enmienda en sí no suscita reparos, entendida como un derecho vicario cuyos rasgos esenciales consisten, como decía Pérez Serrano (1984: 791), en ser

8 No otra cosa parece querer decir cuando, citando la misma jurisprudencia invocada en la sentencia, señala que no basta “con ‘una genérica correlación material entre la enmienda y el texto enmendado’, al ser necesario ‘que se inscriban en el mismo sector material’ y ‘que verse sobre el mismo objeto que el del texto enmendado’, debiendo existir ‘una relación de homogeneidad’ mínima y material entre las enmiendas y el texto enmendado (conexión de homogeneidad) y que aquellas sean congruentes con este (conexión de congruencia)” (apartado 3.2).

9 Es sumamente ilustrativa la crítica que hace de la pretendida semejanza que comparten, de la que dice que se ha producido “un salto de la dualidad (no tributaria) a la trinidad (tributaria), por obra del espíritu de la ley, mezclando ‘materias’ y ‘objetos’ (de las iniciativas) con ‘fines’ (del Gobierno)” (apartado 3.4).

“una iniciativa secundaria, accesoria y conexas, incidental y restringida, que [...] pretende alguna supresión, adición o variante del texto que pretende modificar”. En cuanto a sus límites, está bien asentado que es un derecho de configuración legal, determinado en el Reglamento de la Cámara de origen del diputado o grupo parlamentario (SSTC 76/2017, FJ 3, y 4/2018, FJ 3). El problema, por tanto, no es *qué* es la enmienda, sino *hasta dónde* puede llegar, pues toda pretensión de modificar un texto existe como consecuencia de esa iniciativa principal preexistente, a la que queda ligada en una relación de subordinación que predetermina sus límites bajo un prisma material-sustantivo —y no únicamente formal-procedimental, como estableció el TC en una primera fase iniciada por la Sentencia 99/1987¹⁰—. Esta conexión material ha sido cincelada progresivamente por la jurisprudencia constitucional, que, desde las resoluciones que marcaron este giro doctrinal —la STC 23/1990 y el ATC 275/1993—, exige tanto de las enmiendas a la totalidad como de las parciales *homogeneidad* y *congruencia*. Por la primera se entiende que no solo se encuadre en el mismo sector material del ordenamiento sobre el que versa la iniciativa principal, sino también que no se desvincule de su objeto; mientras que la segunda cualidad, predicable en exclusiva de las enmiendas parciales, implica que estas no alteren dicho objeto ni los principios o espíritu del texto en tramitación, pues han sido fijados por el pleno en el correspondiente debate de totalidad o toma en consideración. Esta distinción, ya apreciada por Arce (1994: 169), es sobre la que se apoya el voto particular cuando distingue entre homogeneidad y conexión¹¹ de la controvertida enmienda núm. 99.

Por otro lado, está la no siempre sencilla tarea de su valoración. El examen del contenido de las enmiendas había arrojado un resultado dispar en función de si se trataba de un recurso de inconstitucionalidad —sede en la que se formuló la originaria concepción formal— o un recurso de amparo —sede en la que se formuló la concepción material vigente—, como apunta Del Pino (2016: 234). La imperante visión material, sin embargo, no deja de despertar ciertos recelos¹² por resultar, siquiera parcialmente, una sustitución de los órganos de la Cámara por el Tribunal en su función de calificación; objeción que, como es sabido, la jurisprudencia vigente busca paliar con el reconocimiento a aquellos de un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre la enmienda y la iniciativa objeto de debate.

En este contexto, la interpretación que hace el TC para salvar la constitucionalidad del ITSGF encuentra acomodo en la jurisprudencia habida hasta la fecha, a pesar de

10 En dicha sentencia se condensó la noción formal de enmienda al señalar que “no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de Ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de Ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno” (FJ 1).

11 La homogeneidad es identificada con la materia o sector en que se puede encuadrar la iniciativa, mientras que la conexión sería su objeto (apartado 3.2, *in fine*).

12 Para Ortega, está “plagada de dificultades dogmáticas y de aplicación práctica” (2023: 44).

que alguna voz había puesto en duda, ya antes de publicarse la sentencia, la adecuación tanto del contenido del impuesto como de su introducción vía enmienda (Varona y Arranz, 2023: 31-32).

Son muchas las cuestiones que se podrían abordar. De entrada, la STC 149/2023 extiende la doctrina vigente, que había sido establecida en relación con las enmiendas presentadas en el Senado a las iniciativas provenientes del Congreso de los Diputados, a las formuladas en la sede de origen, en este caso, el Congreso. No hablamos, por tanto, solo de las enmiendas que se pueden formular sobre las iniciativas de la otra Cámara en un diálogo entre ellas, sino sobre las propias iniciativas. Un aspecto simbólico, que en absoluto había impedido su aplicación en el resto de parlamentos a niveles nacional y autonómico, pero que es significativo en el marco de las facultades de las cámaras que componen nuestro sistema bicameral.

Otro punto, sin duda singular, presente en otras sentencias, pero al que se dota de una nueva proyección, es el parámetro empleado para analizar la conexión de la enmienda con la proposición de ley. No nos referimos a la reiterada conexión mínima de homogeneidad y congruencia (que el Tribunal emplea indistintamente cuando, en realidad, tratan ideas diferentes, y que interpreta de forma laxa en la medida en que no exige identidad, sino afinidad de materias). Nos referimos a que esa conexión no se entiende en relación con la proposición de ley, sino con un *objeto fuera de la norma*; en este caso, un *objetivo de política económica nacional* que, en nuestra opinión, desborda la materia que ya había sido acotada previamente —los gravámenes energético y a las entidades de crédito—, y que, de admitirse, da cabida a que puedan ejercerse auténticas iniciativas legislativas bajo la forma de enmienda¹³ y puedan cabalgar los temidos *cavaliers législatifs*. De este modo, con la aceptación de criterios de conexión tan amplios, parece que estamos volviendo a una noción formal del derecho de enmienda, en la que el incumplimiento de los requisitos de procedimiento previstos reglamentariamente sería el único motivo para la inadmisión de enmiendas por parte de los órganos de la Cámara.

Por otro lado, la idoneidad del llamado pacto de rentas como razón legislativa no es nueva, por cuanto ya había sido analizada y aceptada con anterioridad en la STC 167/2016. Pero con esta nueva sentencia el Tribunal extiende al derecho de enmienda la aplicación de una pauta interpretativa específica en materia tributario-financiera, a través de la cual las crisis económicas —que operan como un elemento hermenéutico no mencionado en la Constitución, pero de indudables repercusiones económicas y políticas— modulan el contenido de las iniciativas legislativas y, de forma entrelazada, el de las enmiendas que las modifiquen.

Como culminación de todo lo anterior, cabría señalar un punto esencial que está en la base de la sentencia: el ejercicio del derecho de enmienda por parte de los grupos

13 Se haría caer así en saco roto la esencia de la noción material, que había sido considerada una "garantía de la especificidad de los procedimientos" (Arce, 1994: 169).

que conforman el Gobierno y no por parte de la oposición. Y es que nos encontramos con enmiendas que no son formuladas por una minoría frente a la mayoría —que es el prisma desde el que se había estudiado y dotado de contenido a esta facultad, enmarcada en el art. 23.2 CE—, sino como una facultad que ejerce la mayoría sobre sus propias iniciativas. Se va asentado así una nueva concepción del derecho de enmienda, que no ha de poner el foco tanto en el contenido de esta facultad “de defensa” del diputado individual o la minoría parlamentaria, como sucedía hasta ahora, sino en su correcto encaje en el examen de los principios que rigen el procedimiento legislativo para apreciar la eventual existencia de vicios de inconstitucionalidad de este (Ortega, 2023: 52 y 57).

IV. CONCLUSIÓN¹⁴

Tras una primera lectura, parecería que la STC 149/2023 no hace sino reiterar jurisprudencia consolidada para, en otra resolución más sobre el derecho de enmienda ejercido en leyes de tributos, desestimar los distintos recursos interpuestos contra el ITSGF, aprobado por el Gobierno en vísperas de concluir el año 2022. No obstante, una lectura cuidada y de conjunto pone de manifiesto que el TC ha modificado su propia doctrina, introduciendo un elemento de imprevisibilidad al que a partir de ahora podrá recurrirse cuando se delimite el contenido de las leyes, hasta el punto de no tener muy claro si estaremos ante una enmienda o una auténtica iniciativa legislativa. Ello supone que el meritorio reconocimiento de una noción material se vacíe de contenido hasta dar lugar, en la práctica, a una noción formal y abierta del derecho de enmienda. Si, además, tenemos en cuenta un importante matiz, como es que la iniciativa fue modificada por sus propios autores, coincidentes con la mayoría parlamentaria, se hace inevitable la reflexión acerca de una nueva visión del derecho de enmienda en nuestro ordenamiento con el fin de preservar los principios que rigen el procedimiento legislativo. ♦

14 Habida cuenta del propósito de este comentario, debemos dejar fuera otras cuestiones relacionadas con el derecho de enmienda, cuyo análisis aconsejaría un trabajo de mayor extensión. Se trata de la distinta tramitación de enmiendas e iniciativas legislativas y su repercusión en el procedimiento legislativo, pues, como reconoce la sentencia, “la presentación de enmiendas no está sujeta a ninguna exigencia documental ni informe preceptivo” (FJ 2.C.a). Ello está estrechamente unido a la doctrina establecida en recientes resoluciones (SSTC 19/2023, FJ 3, y 128/2023, FJ 3), según la cual no existe mandato alguno por el que una materia deba tramitarse como proyecto o como proposición de ley, ni tampoco obligación de extender a esta las obligaciones procedimentales que los reglamentos imponen a las iniciativas provenientes del Gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

Arce Janáriz, A. (1994). El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional. *Revista española de derecho constitucional*, 41, 151-172.

Del Pino Carazo, A. (2016). Del tránsito de un concepto formal a un concepto material de enmienda en el procedimiento legislativo, ¿una cuestión zanjada? En F. Rubio Llorente, J. Jiménez Campo, J. J. Solozábal Echevarría, P. Biglino Campos y A. Gómez Montoro (Coords.), *La constitución política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes* (pp. 223-239). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Ortega Santiago, C. (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.

Pérez Serrano, N. (1984). *Tratado de derecho político*. Madrid: Civitas, 2.^a ed.

Varona Alabern, J. E. y Arranz de Andrés, C. (2023). Análisis crítico del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas (ITSGF). *Nueva Fiscalidad*, 1, 23-55.