

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 31 de octubre de 2024, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres

(Boletín Oficial del Estado, núm. 186, de 2 de agosto de 2024)

ANTECEDENTES

ÚNICO. El 10 de octubre de 2024 tiene entrada en esta institución escrito de (...), al que se asignó el número de referencia (...), solicitando la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres. La solicitud se refiere a la disposición final cuarta de la ley, que modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Considera el interesado que la modificación efectuada es contraria a los principios de seguridad jurídica y transparencia legislativa, a la coherencia normativa y al derecho a la participación política. Las razones de la solicitud son, en síntesis, las que se exponen a continuación:

- 1) Se introduce una modificación legislativa que no guarda relación con el objeto de la materia que se está votando, lo que puede generar inseguridad jurídica al no haber una conexión lógica y clara entre las normas.
- 2) La introducción de enmiendas que modifican leyes no relacionadas puede vulnerar la transparencia y claridad del proceso legislativo, dificultando la comprensión y seguimiento por parte de los ciudadanos y otros actores involucrados.
- 3) La modificación de leyes no relacionadas puede afectar la coherencia del ordenamiento jurídico, generando contradicciones o confusión normativa.
- 4) La falta de claridad y transparencia en el proceso legislativo puede afectar el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, ya que no pueden tener una comprensión adecuada de las leyes que se están aprobando.

Por todo lo anterior, considera el interesado que la ley en cuestión incurre en una violación del texto constitucional.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. La solicitud ha sido estudiada por el Defensor del Pueblo atendiendo a las exigencias constitucionales a las que debe plegarse la Ley Orgánica 2/2024.

La disposición final cuarta de la Ley Orgánica 2/2024 modifica el apartado 6 del artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La modificación consiste en que, según la redacción original, el acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales. En el caso de que el Congreso o el Senado rechazaran el acuerdo, el Gobierno debería remitir un nuevo acuerdo en el plazo de un mes.

Tras la modificación, el texto establece lo siguiente:

Si aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por el Congreso, los mismos fuesen rechazados por el Senado, dichos objetivos se someterán a nueva votación en el Pleno del Congreso, aprobándose si este los ratifica por mayoría simple.

Por tanto, con la modificación, desaparece la posibilidad del veto vinculante del Senado al acuerdo presentado por el Consejo de Ministros.

Es la adecuación a la Constitución de esta modificación la cuestión que el interesado considera ha de analizarse por parte del Defensor del Pueblo.

SEGUNDO. Del escrito del interesado se deduce que considera que la modificación podría vulnerar los artículos 9.3 (principio de seguridad jurídica) y 23 (derechos de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos) de la Constitución.

Cita las sentencias 119/2011, de 5 de julio; 127/2016, de 7 de julio; y 136/2011, de 13 de septiembre, todas ellas del Tribunal Constitucional, en defensa de sus argumentos.

La Sentencia 119/2011 resolvió un recurso de amparo contra los acuerdos de la Mesa del Senado de 2 y 3 de diciembre de 2003, que admitieron a trámite sendas enmiendas al proyecto de Ley Orgánica complementario de la Ley de Arbitraje.

La Sentencia 127/2016 resolvió una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con el artículo 32.1 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, que nada tiene que ver con el tema que nos ocupa.

Y, finalmente, la Sentencia 136/2011 resolvió un recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Pues bien, analizada la jurisprudencia constitucional, no es posible advertir un vicio de inconstitucionalidad en la modificación operada.

Así, el Fundamento Jurídico 4 de la Sentencia 119/2011, que analiza la adecuación constitucional de las enmiendas presentadas a un proyecto sin tener relación con este, cita la STC 99/1987, de 11 de junio. Esta resolución tenía, entre otros, el objeto de

determinar si la inclusión de diversas disposiciones adicionales en una ley a través de enmiendas presentadas en el Senado había vulnerado los arts. 87.1, 89 y 90 CE, al considerar los entonces recurrentes que, por la desconexión entre la finalidad y objeto de la iniciativa legislativa y las enmiendas presentadas, no cabía calificar estas enmiendas como tales sino como auténticas proposiciones de ley, lo que suponía hurtar al Congreso la competencia para su correcta discusión, abusar de la técnica de la enmienda parcial para disfrazar verdaderas proposiciones de ley y obtenerse un cambio legislativo sin intervención plena de las cámaras. Este concreto motivo de recurso fue desestimado por el Pleno de este Tribunal argumentando 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, exceptuadas las que fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno (FJ 1, STC 99/1987).

Añade el Tribunal que la tesis de los recurrentes, según la cual las enmiendas de adición formuladas en el Senado que supongan una innovación importante deben seguir el cauce legal correspondiente a los proyectos de ley, puede invocar en su favor razones de corrección técnica y buena ordenación del procedimiento legislativo e incluso puede resultar más acorde con la posición constitucional atribuida al Senado en nuestro Ordenamiento, pero no se deduce necesariamente del bloque de la constitucionalidad (FJ 3, STC 194/2000).

El Tribunal concluye en la citada Sentencia 119/2011 que no cabe derivar de la Constitución la existencia de unos límites al alcance de las enmiendas senatoriales que impidan innovaciones en la finalidad de la iniciativa legislativa, de modo que la negativa a valorar la concurrencia de una conexión material u homogeneidad entre la enmienda y la iniciativa legislativa como requisito de admisibilidad de una enmienda no supondría una infracción de la legalidad parlamentaria ni, por tanto, de la Constitución.

En otro orden de cosas, es necesario citar el Fundamento Jurídico 3 de la Sentencia 136/2011, según el cual «en un plano hay que situar las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan, y en otro plano distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7). De este modo, la reprobación que hacen los recurrentes en punto al uso de este tipo de leyes es un juicio de evidente valor político, pero no convierte *per se* a la norma, desde el punto de vista jurídico-constitucional, en contraria a la Constitución al no haber sobrepasado ninguno de sus límites explícitos o implícitos.

De manera análoga, el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo.

La Constitución no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que solo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta. A este respecto hay que señalar que no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado. Sin embargo, los reparos que pudieran oponerse a la técnica de las leyes multisectoriales, por su referencia a un buen número de materias diferentes, no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad *stricto sensu*, tanto más cuanto que una y otra norma legal son obra del legislador democrático.

Por tanto, aun aceptando que una ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal «no lo es de técnica legislativa» [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de «perfección técnica de las leyes» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control «nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4).

Por otra parte, y con respecto a la posible vulneración del derecho a la participación política contenido en el artículo 23, el Fundamento Jurídico 9 de la Sentencia 119/2011 contiene unas manifestaciones en relación al contenido de dicho derecho. De acuerdo a la sentencia, ante la admisión de unas enmiendas sin relación alguna con el texto en el cual se insertan, «los recurrentes vieron restringidas sus posibilidades de deliberación sobre un nuevo texto que planteaba una problemática política por completo ajena a la que hasta el momento había rodeado al debate sobre la Ley de arbitraje, frente a la que no pudieron tomar una postura que se concretase en propuestas de enmienda o veto».

Ahora bien, la enmienda introducida lo fue en la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados, continuándose con posterioridad la tramitación de la iniciativa en el Pleno del Congreso, y en el Senado, por lo que los grupos políticos tuvieron sobrado tiempo para deliberar y decidir acerca de su parecer sobre la enmienda presentada.

Para terminar, respecto a la posible violación del principio de seguridad jurídica, el Fundamento Jurídico 9 de la Sentencia 136/2011 hace una recapitulación de la

jurisprudencia constitucional sobre este principio, estableciendo que este ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). De tal modo, que si en el Ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; 96/2002, de 25 de abril, FJ 5; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 5). Requisitos que se cumplen en el presente caso. Por lo que esta alegación también debe desestimarse.

La presente Resolución, por todo lo dicho, ha de ser desestimatoria de la solicitud.

Por todo lo anterior, se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 24 de octubre de 2024, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la legitimación que le confieren los artículos 162.1. a) de la Constitución, el 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y el 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta institución, ha resuelto **no interponer** recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres.