

CONTROVERSIAS SOBRE LA CALIFICACIÓN DE ENMIENDAS CON REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS EN EL SENADO¹

JOSÉ C. NIETO-JIMÉNEZ
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Málaga

TRC, n.º 54, 2024, pp. 449-483
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. Introducción. II. La aplicación del veto presupuestario durante la tramitación en el Senado del proyecto de ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal. III. La controversia suscitada al amparo del artículo 151.5 del Reglamento del Senado en torno a la propuesta de modificación 103.309 aprobada. IV. La respuesta parlamentaria y del Tribunal Constitucional a la Resolución de la presidenta del Senado de 25 de junio de 2021.

I. INTRODUCCIÓN

En el marco del acusado e inédito empleo del veto presupuestario que se produce en la legislatura XIV (2019-2023) respecto de proposiciones de ley del Senado (Nieto-Jiménez, 2024: 290), este artículo centra su atención en lo ocurrido durante el mismo periodo en la Cámara Alta pero en relación con enmiendas presentadas a proyectos de ley en tramitación susceptibles de implicar aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

1 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6191-8152>. Este artículo es parte del proyecto de excelencia «La génesis de nuevos derechos fundamentales en España en el marco del constitucionalismo global (IUSGÉNESIS)», ProyExcel_00457 del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2020) — Convocatoria 2021, Consejería de Universidad, Investigación e Innovación de la Junta de Andalucía; y del proyecto de I+D+i «La génesis de nuevos derechos fundamentales en el constitucionalismo global» PID2021-126875OB-I00R, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ «FEDER Una manera de hacer Europa».

De forma más concreta, en las siguientes páginas se lleva a cabo un análisis de los incidentes que se sucedieron en junio y julio del año 2021 durante la tramitación de un proyecto de ley a su paso por el Senado vinculados con la disconformidad que el Gobierno puede manifestar respecto de enmiendas con repercusiones presupuestarias. La complejidad técnico-parlamentaria de aquella tramitación, por entremezclarse cuestiones relativas al veto presupuestario con otras ligadas a la congruencia de propuestas de modificación presentadas, sustenta la necesaria definición de los siguientes objetivos. En primer lugar, clarificar que sucedió desde el punto de vista de los límites constitucionales a los que debe ajustarse el ejercicio del veto presupuestario. En segundo lugar, complementar ese relato de hechos con un análisis jurídico-constitucional que prestará particular atención a sus elementos novedosos para la práctica parlamentaria, como la aplicación del art. 151.5 del Reglamento del Senado (RS). En tercer lugar, extraer de lo anterior las correspondientes conclusiones para su contraste con lo resuelto por el Tribunal Constitucional (TC) en fechas posteriores al inicio del análisis.

Sobre la base de los objetivos indicados, y de manera previa al inicio del estudio propiamente dicho, se expone a continuación el marco regulatorio y práctico en el que se desenvuelve la aplicación del veto presupuestario a enmiendas presentadas en el Senado.

En primer término, el art. 134.6 de la Constitución Española (CE) prevé que «toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación».

En segundo término, esta potestad se desarrolla en el art. 151 RS, que para las enmiendas, en su segundo apartado, contempla que «finalizado el plazo de presentación de enmiendas a un proyecto o proposición de ley, éstas serán remitidas de inmediato al Gobierno a los efectos mencionados en el apartado anterior», siendo estos efectos que el Gobierno «pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios». En el apartado tercero se indica que «la correspondiente comunicación del Gobierno deberá tener entrada en el Senado en el plazo máximo de [...], a contar desde la remisión, [...] cinco días si afectase a enmiendas presentadas a un proyecto o proposición tramitado por el procedimiento ordinario, o en el de dos días cuando se refiriese a enmiendas formuladas dentro del procedimiento legislativo de urgencia. La no conformidad deberá ser motivada. Transcurridos dichos plazos se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad con que prosiga la tramitación». El régimen del veto presupuestario recogido en el art. 151 RS se completa con un cuarto apartado según el cual «la comunicación del Gobierno se pondrá de inmediato en conocimiento del Presidente de la Comisión en que se tramite el proyecto o proposición de ley», y con un quinto que atribuye al presidente del Senado «la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir en el procedimiento contemplado en el presente artículo».

En tercer término, en el caso de que el Gobierno manifieste su disconformidad con la tramitación en el Senado de enmiendas presentadas a proyectos o proposiciones de ley, es la Mesa de la Cámara el órgano encargado de su calificación de acuerdo con su genérica función de calificación de los escritos y documentos de índole parlamentaria prevista en el art. 36.1 c) RS. No obstante, habida cuenta del carácter tasado y perentorio de los plazos del procedimiento legislativo en el Senado y de los varios días que pueden transcurrir entre la recepción del hipotético escrito del Gobierno y la siguiente reunión de la Mesa, es frecuente que la calificación del escrito de disconformidad con la tramitación de enmiendas por motivos presupuestarios la lleve a cabo la Presidencia de la Cámara². Si la disconformidad reúne los requisitos temporales y materiales exigidos por el RS y el TC, aceptado el veto, la consecuencia es la conclusión de la tramitación de las enmiendas afectadas, trasladando a la respectiva Comisión la disconformidad del Gobierno.

II. LA APLICACIÓN DEL VETO PRESUPUESTARIO DURANTE LA TRAMITACIÓN EN EL SENADO DEL PROYECTO DE LEY DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL

1. El inicio de la tramitación y la enmienda afectada por la disconformidad del Gobierno

El «Proyecto de Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que

2 En el marco de la legislatura XIV, cuando es la Presidencia la que lleva a cabo la calificación de los referidos escritos, en algunos casos, se hace constar expresamente que desarrolla tal función en ejercicio de la delegación conferida por la Mesa. Ejemplos de ello, en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG), Senado, n.º 364, de 15 de julio de 2022, p. 20 y n.º 444, de 1 de febrero de 2023, p. 169. En estos se alude a una delegación otorgada por la Mesa el 21 de junio y el 20 de diciembre de 2022. Consultadas las actas de la Mesa de aquellos días (pp. 198 y 386), se comprueba que se acordó «delegar en la Presidencia el ejercicio de las competencias que sean necesarias para la resolución de los asuntos urgentes». En el caso de la calificación llevada a cabo por la Presidencia reflejada en el BOCG, Senado, n.º 227, de 13 de septiembre de 2021, p. 3, se alude a una delegación conferida por la Mesa el 11 de febrero de 2020. Consultada el acta de aquella sesión, solo se detecta una delegación en la presidenta de la Cámara para la calificación, decisión sobre la admisibilidad y tramitación de las mociones ante el Pleno (p. 299 del acta, accesible, como las restantes, desde <https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/organossenado/mesa/actasmesasenado/index.html?legis=14>). En contraposición a la casuística reflejada en esta nota, en la mayoría de las ocasiones, cuando es directamente la Presidencia la que califica el veto presupuestario del Gobierno a enmiendas, no se refleja que lo haga en el ejercicio de una concreta delegación. A modo de muestra, BOCG, Senado, núms. 421 y 428 de 2 y 16 de diciembre respectivamente, pp. 259 y 6. En la línea de la argumentación sostenida por la Secretaría General del Senado en la Mesa del 22 de junio de 2021 (pp. 225 y 226), cabe considerar que la Presidencia no actúa en virtud de una delegación de la Mesa, sino de una competencia específica que le reconoce el RS en el art. 151.4.

inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego» (en adelante, el proyecto de ley o el proyecto de ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal), comenzó su tramitación en el Senado el 1 de junio de 2021 cuando tuvo entrada en la Cámara el texto aprobado por la Comisión de Hacienda del Congreso³. Ese mismo día el proyecto fue remitido a la Comisión de Hacienda del Senado, estableciéndose el fin del plazo de presentación de enmiendas y propuestas de veto el día 12 de aquel mes, posteriormente ampliado por la Mesa hasta el 14 de junio⁴. 178 enmiendas fueron presentadas al proyecto de ley.

De ese elevado número de enmiendas calificadas favorablemente por la Presidencia del Senado en ejercicio de la delegación conferida por la Mesa⁵, admitidas, remitidas a la Comisión competente y al Gobierno *ex art.* 151.2 RS, el Ejecutivo tan solo mostró su disconformidad con la tramitación de la enmienda 147 del Grupo Popular, al entender que su aprobación supondría una disminución de ingresos presupuestarios. La enmienda en cuestión perseguía añadir un nuevo apartado al artículo octavo del proyecto de ley con el siguiente tenor: «Con efectos desde la entrada en vigor de la Ley y vigencia indefinida se modifica el Apartado Uno. punto 2 del artículo 91 de la Ley 37/1992 de 28 de diciembre, del impuesto sobre el Valor Añadido, añadiendo un número 14º con la siguiente redacción: 14º Los servicios de peluquería, barbería y estética». Es decir, se pretendía incluir a estos servicios entre aquellos a los que se aplica un tipo reducido del 10 % de IVA⁶.

Por su parte, el escrito de disconformidad del Gobierno se refería a que la mayoría de Estados miembros de la Unión Europea hacen tributar dichos servicios

3 BOCG, Senado, n.º 196, de 1 de junio de 2021, p. 2.

4 En estos primeros acuerdos que afectan a la tramitación del proyecto de ley ya se evidencia la conflictividad que se reiteraría a lo largo del *iter* y el papel determinante que juega el sentido del voto adoptado por el secretario segundo de la Mesa (PNV) frente a los tres integrantes del PSOE (presidenta, vicepresidenta primera y secretario primero) y los tres del PP (vicepresidente segundo, secretario tercero y secretaria cuarta). El 1 de junio fue objeto de discusión en la Mesa el plazo de presentación de enmiendas, mostrándose contrarios los senadores del PP y el del PNV a la propuesta de la presidenta de fijar un plazo improrrogable de doce días a fin de procurar una tramitación más sosegada por la Comisión y poder debatir el proyecto en la sesión plenaria que se iniciaba el 22 de junio (pp. 373 y 374 del acta). El asunto volvió a generar opiniones contrapuestas en la Mesa del 7 de junio cuando, ante la solicitud de veinticinco senadores del Grupo Popular para ampliar el plazo de presentación de enmiendas y propuestas de veto por cinco días, el órgano, con el voto en contra ahora solo de los senadores populares, acordó ampliar el plazo solo hasta el 14 de junio (pp. 263-266 del acta).

5 El 12 de diciembre de 2019 la Mesa había delegado en la presidenta «la calificación, así como la decisión sobre su admisibilidad y tramitación» de diversos escritos parlamentarios y de las «enmiendas a proyectos y proposiciones de ley, para la aplicación de diversas Sentencias del Tribunal Constitucional que establecen que las enmiendas deben ser congruentes con el texto enmendado, en aplicación del artículo 107 del Reglamento del Senado», como se refleja en la p. 388 de su acta.

6 BOCG, Senado, n.º 202, de 16 de junio de 2021, p. 165. La justificación de la enmienda de adición planteada hacía alusión a las consecuencias negativas padecidas por el sector con causa en la pandemia y al cumplimiento de la moción que el 25 de marzo de 2021 la Comisión de Hacienda del Senado había aprobado (con la abstención del Grupo Socialista) en el mismo sentido.

al tipo general, al compromiso comunitario asumido para limitar la aplicación de los tipos reducidos, así como a la ineficacia de la medida en términos de precios finales. Estos argumentos se hicieron acompañar de la partida presupuestaria concreta que se vería alterada, cuantificando el impacto presupuestario de la medida como consecuencia de la reducción del IVA a aplicar⁷.

A la vista de lo anterior, el mismo día 16 de junio en que tuvo entrada en el Senado el escrito de veto presupuestario opuesto por el Gobierno, la presidenta del Senado acordó «Trasladar a la Comisión de Hacienda, al Grupo Parlamentario Popular en el Senado, a la Dirección de Comisiones de la Secretaría General, así como publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y en la página web del Senado»⁸. De hecho, esta decisión implicó la conclusión de la tramitación de la enmienda referida.

Un día más tarde, el Grupo Popular dirigió a la Mesa una solicitud de «reconsideración de la inadmisión de la enmienda número 147 de conformidad con el artículo 36.2 del Reglamento del Senado»⁹. Esta petición se fundamentó en que la motivación de la disconformidad expresada por el Gobierno era insuficiente (porque entiende que los datos que el Ejecutivo aporta no son reales y no queda demostrada conexión entre la bajada del IVA y la disminución de ingresos presupuestarios) y arbitraria (por resultar limitativa de la potestad legislativa de las Cortes y los derechos de los parlamentarios a pesar de la voluntad mayoritaria de la Cámara en lo que se refiere a la reducción del tipo impositivo).

La Mesa del Senado en su reunión del 22 de junio resolvió por mayoría (con los votos a favor de los senadores del PSOE y PNV, y en contra de PP) «no admitir a trámite la solicitud formulada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado, ya que no que cabe reconsideración sobre el acuerdo de la Presidencia del Senado del día 16 de junio de 2021»¹⁰. La decisión estuvo precedida por un debate en el que, de un lado, se reiteró la argumentación del escrito de reconsideración por parte de los senadores populares del órgano; mientras que, de otro lado, la propia presidenta y el secretario primero defendieron que «la Presidenta no puede sino hacer cumplir con lo que el artículo 151.4 del Reglamento de la Cámara establece, por lo que su decisión debe entenderse como un acto debido»¹¹. A este

7 El escrito puede encontrarse en el expediente de la iniciativa, accesible desde <https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/documentos/index.html?legis=14&id1=621&id2=000023>. En él también se hallan los restantes documentos que se citen relativos a la tramitación parlamentaria del proyecto de ley y a los incidentes surgidos durante la misma, salvo que se indique otra fuente o boletín oficial diferente.

8 BOCG, Senado, n.º 205, de 22 de junio de 2021, p. 2.

9 El art. 36.2 RS prevé que «cuando una decisión adoptada por la Mesa, en el ejercicio de las funciones a que se refiere el punto c) del número anterior, afecte directamente a un Senador o a un Grupo parlamentario, éstos podrán solicitar su reconsideración». Las funciones del punto c) son las relativas a «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como decidir sobre su admisibilidad y tramitación».

10 P. 225 del acta de la Mesa de 22 de junio de 2021.

11 P. 216 del acta de la Mesa de 22 de junio de 2021.

último argumento se sumó otro que resultó decisivo para la inadmisión a trámite de la solicitud de reconsideración: el Grupo Popular pedía esta respecto de la inadmisión a trámite de la enmienda 147, «cuando en realidad no se ha producido tal», lo que hizo entender a la Mesa que la solicitud pretendía la reconsideración «de un acto que no constituye parte del acuerdo de la Presidencia y la adopción de una decisión que queda fuera de sus competencias, por lo que no parece que pueda acogerse el Grupo recurrente a lo establecido en el artículo 36.2»¹².

A la luz de los hechos descritos y de los acuerdos adoptados en la fase inicial de tramitación en el Senado del proyecto de ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, formulamos las siguientes puntualizaciones desde la óptica jurídico-constitucional:

En primer lugar, el acuerdo adoptado por la presidenta del Senado respecto de la manifestación de disconformidad del Gobierno que afectaba a la enmienda 147 no consta que se llevase a cabo en virtud de una delegación de la Mesa, por lo que debe entenderse que se adoptó al amparo de la competencia específica prevista en el art. 151.4 RS.

En segundo lugar, a pesar de la inmediatez que el RS impone a la hora de trasladar a la Comisión la disconformidad presupuestaria manifestada por el Gobierno respecto de algunas de las enmiendas presentadas, ese traslado debe venir precedido de una limitada valoración por parte de la Presidencia del cumplimiento de los requisitos formales y materiales que el RS y la consolidada jurisprudencia del TC imponen al ejercicio del veto presupuestario por el Gobierno. Sin ánimo de exhaustividad, de acuerdo con la aludida jurisprudencia, se recuerda qué función están llamadas a desempeñar ante una manifestación de disconformidad *ex* art. 134.6 CE la Mesa o la Presidencia de la Cámara, cuando es la que ejercita tales responsabilidades como sucede con habitualidad en el Senado respecto de las enmiendas. De un lado, les incumbe una «función de revisión del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto», debiendo «llevar a cabo un control reglado sobre el ejercicio [...] de carácter técnico-jurídico». Tal control cuenta con una vertiente formal, en cuya virtud habrán de «verificar que el Gobierno haya dado respuesta expresa y motivada a la remisión de la proposición de ley [o enmienda], a los efectos de mostrar su conformidad o disconformidad, en este último caso a la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante [...] y que lo haya hecho dentro de plazo»¹³. El control también dispone de una vertiente material, que ampara «un pronunciamiento de la mesa sobre el carácter manifestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por este, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto»¹⁴. De otro lado, a la Mesa

12 P. 222 del acta de la Mesa de 22 de junio de 2021.

13 El corchete es nuestro.

14 En términos quizás más ilustrativos, la STC 34/2018, de 12 de abril (FJ. 7): «El tipo de control que la Mesa debe ejercer ha de ceñirse a comprobar que el veto ejercido es efectivamente de índole presupuestaria,

o a la Presidencia les corresponde «velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del artículo 23 CE», de modo que «en los supuestos [...] en que decida mostrar su conformidad al ejercicio de la facultad de veto por parte del Gobierno [...] su respuesta [...] debe estar formal y materialmente motivada»¹⁵.

De acuerdo con lo anterior, la presidenta del Senado, una vez tuvo entrada en la Cámara la comunicación del Gobierno de disconformidad con la tramitación de la enmienda 147 *ex art.* 134.6 CE, efectuó una comprobación de «los requisitos temporales y materiales de la disconformidad [...], que consideró razonablemente cumplidos», como por ella misma fue reconocido en el debate que suscitó en la Mesa la solicitud de reconsideración del Grupo Popular¹⁶. En el mismo sentido, la resolución de tal solicitud confirmó la comprobación por la presidenta de que «la manifestación de la disconformidad del Gobierno se produjo dentro del plazo previsto por el artículo 151.3 del Reglamento y que contenía la preceptiva motivación exigida en el mismo»¹⁷. Esta actuación de la Presidencia no supone sino un auténtico acto de calificación del escrito del Gobierno, cuyo resultado favorable de acuerdo con los parámetros y limitaciones contenidos en el RS y en la jurisprudencia del TC determinó su aceptación y traslado a la Comisión de Hacienda, implicando la exclusión de la enmienda afectada del cauce ordinario de tramitación.

En tercer lugar, respecto de la solicitud de reconsideración planteada por el Grupo Popular hay que destacar que, en cuanto al fondo de la petición, entendían sus impulsores que la motivación esgrimida por el Gobierno no se ajustaba, en nuestros términos, a los parámetros fijados por el TC, apreciándola insuficiente y arbitraria, objetando, por tanto, que la incidencia presupuestaria argüida por el Gobierno fuese real y efectiva. De este modo, lo que verdadera y materialmente se cuestionaba en la solicitud planteada era la calificación favorable del escrito del Gobierno llevada a cabo por la presidenta, de modo que, ahora en palabras del

de manera que encuentra encaje en los contornos del artículo 134.6 CE. Para ello, la Mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis. En suma, el objeto de este examen no es otro que constatar que se ha justificado por el Gobierno el cumplimiento de los requisitos [...] del artículo 134.6 CE, en cuanto al objeto y el alcance temporal, y que por tanto concurre el requisito material contenido en la norma constitucional, esto es, la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios». En cuanto al alcance objetivo de la prerrogativa del Gobierno, el TC la ciñe «a los ingresos y gastos que estén efectivamente reflejados en el mismo presupuesto», esto es, «a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva». En la dimensión temporal, «la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad». La motivación del Gobierno, por su parte, debe expresar la incidencia de la enmienda en el presupuesto en vigor, «precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas».

15 Los entrecomillados del párrafo pertenecen al FJ. 3 de la STC 132/2023, de 23 de octubre.

16 P. 215 del acta de la Mesa de 22 de junio de 2021.

17 P. 222 del acta de la Mesa de 22 de junio de 2021.

secretario tercero, «la Presidenta no debería haberla admitido en virtud de su deber de constatación del cumplimiento de los requisitos materiales de la misma», en referencia a la motivación¹⁸. Estas pretensiones, sin embargo, no casan de manera correcta con la forma que revistió la solicitud de reconsideración, que decía plantearse frente a la «inadmisión» de la enmienda número 147. Tal inadmisión no se había producido. En puridad, la enmienda había sido calificada y admitida por la Presidencia una vez finalizado el plazo de presentación de enmiendas, en virtud de la delegación conferida por la Mesa el 12 de diciembre de 2019. Técnicamente, como ya se ha expuesto, ocurrió que manifestado el veto presupuestario por el Gobierno, y calificado favorablemente por la presidenta, la aplicación del art. 134.6 CE y del art. 151.4 RS implicó el fin de la tramitación parlamentaria de la enmienda, excluyéndose del *iter* ordinario.

En cuarto y último lugar, no puede compartirse la decisión mayoritaria de la Mesa de inadmitir a trámite la solicitud de reconsideración. El acto de la presidenta no se limitó —como se sostuvo— a una simple comunicación formal, sino que el traslado de la disconformidad a la Comisión vino precedida de un acto de calificación, lo verdaderamente cuestionado por los recurrentes si se ve más allá de la equivocada literalidad formal que da título a su solicitud. En estos términos, la Mesa debería haberse alejado de una rigorista textualidad admitiendo a trámite la solicitud en atención al objeto material de la solicitud de reconsideración y en aras de la salvaguarda del derecho que asistía al grupo *ex* art. 36.2 RS. De hecho, la decisión de inadmisión no parece coherente con el subsiguiente análisis detallado de las alegaciones esgrimidas por el grupo recurrente, algo más propio de una resolución que hubiese concluido la desestimación (que no inadmisión) de la solicitud, la que compartiríamos por entender satisfechos por el Gobierno y la Presidencia del Senado los requisitos y controles que el RS y el TC pautan para ambos.

2. La propuesta de modificación afectada por la disconformidad del Gobierno

Veintidós días después de la entrada en el Senado del proyecto de ley de prevención y lucha contra el fraude fiscal, el 23 de junio, tuvo lugar en el Pleno de la Cámara la deliberación sobre el dictamen de la Comisión, que se inició a las 13:06. Mientras se producía el debate se presentaron cinco propuestas de modificación. En consonancia con los objetivos del análisis y con la controversia posteriormente generada, nos ocupamos de lo acontecido con la propuesta de modificación registrada a las 13:57 con número 103.309 por siete de los ocho grupos que conformaban la Cámara, esto es, todos menos el Grupo Socialista que apoyaba al Gobierno.

18 P. 215 del acta de la Mesa de 22 de junio de 2021.

Antes de avanzar, es necesario exponer la literalidad del art. 125 RS al amparo del cual se presenta la propuesta de modificación, ubicado en la sección cuarta «deliberación por el Pleno de la Cámara» del primer capítulo del título del RS dedicado al procedimiento legislativo:

«1. Con anterioridad al inicio del debate del artículo o texto correspondiente, podrán presentarse propuestas de modificación de los dictámenes de las Comisiones, siempre que en las mismas concurren alguno de los siguientes requisitos:

a) Que hayan sido objeto de votos particulares y se suscriban por la mayoría de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que, a su vez, integran la mayoría de los Senadores.

b) Que se suscriban por la totalidad de los Portavoces de los Grupos parlamentarios.

2. El debate o votación de las propuestas de modificación requerirán un previo trámite de información y se regirán por las mismas normas que las establecidas para los votos particulares».

A la vista del precepto, la propuesta de modificación a la que alude es la denominación que reciben las enmiendas (que no requieren formulación escrita) que pueden ser presentadas en la fase de Pleno del procedimiento legislativo con las cautelas y exigencias de legitimación que se especifican¹⁹.

En retorno a la concreta propuesta de modificación presentada en el curso del Pleno que debatía el proyecto de ley de prevención y lucha contra el fraude fiscal, la misma encontraba acomodo en el apartado a) del art. 125.1 RS, al presentarse sobre la base de la enmienda 27 del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal, que había sido objeto de voto particular (número 6), suscribiéndose como se dijo por siete de los ocho portavoces, integrando la mayoría de los senadores (148 de 263)²⁰. Donde no puede hallarse correspondencia con lo establecido en el art. 125.1 RS es en el momento de la presentación de la propuesta («con anterioridad al inicio del debate del artículo o texto correspondiente»), que se produjo una vez iniciado el debate del dictamen y con posterioridad incluso a la defensa del voto particular que amparaba a la enmienda 27 que sirvió de base a aquella. No consta que este incumplimiento del límite temporal previsto por el RS para el registro de las propuestas de modificación fuese impugnado o esgrimido a lo

19 Resultando más flexible en este punto el RS respecto del Reglamento del Congreso (RC), su pretensión es «cumplir los dos objetivos del procedimiento legislativo (mejora técnica de los textos y ampliación del consenso en torno a los mismos), permitiendo la presentación de otras propuestas de modificación a lo largo de aquél» (García-Escudero, 2006: 548). En otros términos, la previsión del art. 125 RS, «permite proseguir la negociación y el consenso hasta el último momento, pero con cautelas que impidan la elusión del plazo inicial de enmiendas y que protejan a las minorías» (García-Escudero, 2006: 605).

20 La enmienda se viene a corresponder de este modo con una propuesta transaccional, «pero aplicando un criterio objetivo (la existencia de voto particular) que facilita la apreciación de su concurrencia y evita el fraude de las falsas transaccionales» (García-Escudero, 2006: 605).

largo de las controversias que se sucedieron, tal vez porque el precepto no suele cumplirse en este punto (García-Escudero, 2006: 549).

En cuanto al contenido de la propuesta de modificación, es necesario comenzar señalando que la enmienda base 27 del Grupo Izquierda Confederal perseguía la reforma del art. 122, Dos, 4º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, ubicado en el capítulo segundo («régimen simplificado») del título IX («régimenes especiales»)²¹. Sin embargo, la enmienda presentada en fase de Pleno pretendía, por una parte y mediante la introducción de un apartado Uno bis al artículo octavo del proyecto de ley, mantener la modificación planteada en la enmienda 27, aunque alterando su redacción original²²; y, por otra parte y mediante la introducción de un apartado Uno ter al artículo octavo del proyecto de ley, incorporar en la iniciativa una modificación de la Ley del IVA en su art. 91, Uno, 2, dedicado a los tipos impositivos reducidos y ubicado en el título VII de la norma («el tipo impositivo»), mediante la adición de un nuevo numeral 14º que incluyese entre las prestaciones de servicios que se gravan con el tipo del 10 % «los servicios de peluquería, barbería y estética». Esta modificación no es otra que la que trató de introducirse en el proyecto de ley por medio de la enmienda 147 del Grupo Popular que sufrió el veto presupuestario del Gobierno al inicio de la tramitación, aunque con una destacable diferencia, mientras que en aquella enmienda se decía «con efectos desde la entrada en vigor de la Ley y vigencia indefinida se modifica [...]», la propuesta de modificación adopta el siguiente tenor: «con efectos a partir del 1 de enero de 2022 y vigencia indefinida, se modifica [...]».

Con estos mimbres, avanzado el Pleno del 23 de junio, antes de iniciar el debate de las mociones ordinarias incluidas en el orden del día, la presidenta del Senado resolvió *in voce* la inadmisión a trámite de las propuestas de modificación 103.309 y 103.310²³. En ambos casos, la Presidencia consideró que «el texto de la propuesta de modificación no guarda la obligada congruencia con la enmienda

21 La redacción que quería darse a ese numeral 4º: «Los empresarios o profesionales que renuncien o hubiesen quedado excluidos de la aplicación del régimen de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por cualquiera de sus actividades, así como aquellos cuyos bienes o servicios de la actividad se incorporen en el proceso de producción de otros bienes o servicios, o que el destinatario de los mismos no sea el consumidor final». BOCG, Senado, n.º 202, de 16 de junio de 2021, p. 34.

22 «Los empresarios o profesionales que renuncien o hubiesen quedado excluidos de la aplicación del régimen de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por cualquiera de sus actividades, salvo en los casos de las excepciones contempladas en la legislación especial con motivo de la Covid-19».

23 Independientemente del sentido de la decisión, en efecto correspondía a la Presidencia decidir sobre la calificación y admisión de las propuestas de modificación presentadas en fase de Pleno, «con el objetivo de verificar el cumplimiento no sólo de sus requisitos formales, sino también de su congruencia material con el objeto, finalidad o la literalidad del texto legislativo que debe ser realizada de nuevo por el órgano calificador, es decir, por el Presidente de la Cámara, siendo posible la ulterior solicitud de reconsideración ante la Mesa». La finalidad de ello no es otra que «asegurar el libre debate en igualdad de condiciones entre mayoría y minorías en el ejercicio de la función legislativa» (Dorado Frías, 2018: 176 y 177).

sobre la que se articula, como exige el artículo 125 del Reglamento del Senado en su primer apartado, letra a), dado que las mismas no vienen suscritas por la totalidad de los portavoces de los grupos parlamentarios, lo que eximiría de dicha obligación»²⁴. Las restantes tres propuestas de modificación que se habían registrado durante la sesión plenaria fueron admitidas por la Presidencia, en ejercicio de la delegación conferida por la Mesa al inicio de la legislatura, sometiéndose a la consideración posterior del Pleno. A la inadmisión decidida por la presidenta le siguió solicitud de reconsideración planteada también *in voce* por el portavoz del Grupo Popular, uno de los firmantes de las propuestas inadmitidas. La reconsideración por la Mesa solicitada luego por escrito solo se dirigió a la inadmisión de la propuesta 103.309, centrándose por tanto el debate en el asunto del IVA de los servicios de peluquería, barbería y estética, sin que se cuestionase ninguna otra vez la inadmisión de la propuesta 103.310.

En la solicitud de reconsideración formulada respecto de la inadmisión de la enmienda presentada en fase de Pleno ya se evidencia lo que posteriormente sería un lugar común, la mezcolanza que se generó entre el asunto de la homogeneidad y congruencia de las enmiendas y el del veto presupuestario. La mayor parte del escrito se dirigió hacia el aspecto del veto presupuestario que una de las enmiendas formuladas al inicio de la tramitación había sufrido y ahora trataba de esquivarse. En cuanto a la falta de conexión material con la iniciativa, la reconsideración registrada tan solo defendía que la enmienda se insertaba en un proyecto de ley heterogéneo de por sí y que afectaba a un artículo del mismo que versaba, como la modificación, sobre la reforma de la Ley del IVA.

De mayor interés respecto de la controvertida congruencia de la propuesta de modificación resultó el debate mantenido en la Mesa que se celebró tras la petición del Grupo Popular mientras la sesión del Pleno quedaba suspendida. El órgano rector por mayoría estimó la solicitud de reconsideración, admitiendo así la propuesta de modificación 103.309, sometiéndola a la consideración del Pleno²⁵. En síntesis, la posición del Grupo Popular fue defendida por la secretaria cuarta de la Mesa, para quien existía congruencia entre la propuesta de modificación y la

24 Diario de Sesiones del Senado, Pleno, n.º 58, de 23 de junio de 2021, p. 205. Concretamente, en lo que respecta a la propuesta 103.309, la presidenta motivó su inadmisión en que «la enmienda que la sustentaría, la número 27, del Grupo Parlamentario de Izquierda Confederal, se refiere al régimen simplificado del impuesto sobre el valor añadido que se regula en el capítulo segundo, título décimo [*sic*], de la Ley reguladora de dicho impuesto que se rubrica como regímenes especiales. Sin embargo, la modificación que se contiene en la propuesta tiene un objeto y justificación distintos, ya que se refiere a los tipos impositivos reducidos del impuesto sobre el valor añadido contenidos en el título séptimo de la citada ley y rubricado como el tipo impositivo. De ahí su incongruencia». Como se explicitó en el texto, la última parte de la motivación no resulta del todo ajustada a la realidad, por cuanto la modificación contenida en la propuesta no solo iba referida a los tipos impositivos reducidos, sino que también pretendía alterar el tenor de la enmienda base número 27 referida al régimen simplificado del impuesto.

25 De nuevo la posición del senador del PNV en la Mesa decantó el resultado de la votación, en esta ocasión favorable a la reconsideración, sumando su voto al de los tres senadores del Grupo Popular; mientras que los tres senadores socialistas votaron en contra.

enmienda base número 27, al pretender ambas la reforma de la Ley del IVA; así mismo se hizo hincapié en la «casi unanimidad» que concitaba la propuesta y se citó la STC 119/2011, de 5 de junio, a tenor de la cual «deben, ante la duda, primar los derechos en el ejercicio del *ius in officium* de los parlamentarios [...], facilitando la admisión a trámite de las mismas»²⁶. En el mismo sentido, el secretario segundo de la Mesa (PNV) defendió que con independencia de los artículos de la Ley del IVA que se verían variados por los dos apartados de la propuesta de modificación, «ambos versan sobre el artículo octavo del proyecto de ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, por lo que cree que no existe incongruencia»²⁷. En sentido opuesto se manifestaron la presidenta y el letrado mayor. La primera se reiteró en lo expuesto durante el Pleno y recordó que la jurisprudencia del TC «establece que la vía de las propuestas de modificación o enmiendas transaccionales no debe ser utilizada para alterar el momento procedimental de presentación de enmiendas [...] ni emplearse para introducir en un proyecto o proposición de ley una regulación que tuviese entidad suficiente para constituir una iniciativa legislativa en sí misma»²⁸. El letrado mayor, por su parte, defendió que el problema de congruencia se planteaba entre la propuesta de modificación y la enmienda que le sirvió de «percha», reparando en los diferentes artículos de la Ley del IVA que pretendían reformarse a través de la enmienda base y por medio de la propuesta de modificación²⁹.

A la vista de lo que antecede, debemos alinearnos con los argumentos que condujeron a la reconsideración de la inadmisión a trámite inicialmente decidida por la Presidencia del Senado. Partiendo de la base de que la tan mencionada congruencia, en sede del art. 125.1 a) RS, ha de predicarse entre la propuesta de modificación presentada y la enmienda 27 del Grupo Izquierda Confederal objeto de voto particular, debe reconocerse al menos que el apartado Uno bis que pretendía introducirse al artículo octavo del proyecto de ley presenta evidente conexión material con la enmienda base, al limitarse a alterar su redacción original. Así, las dudas pueden surgir en relación con el apartado Uno ter que pretende incorporarse al artículo octavo del proyecto, por referirse a una modificación de la Ley del IVA pero en un artículo diferente. Este escenario un tanto complejo y dudoso se resolvió acertadamente si se atiende a la jurisprudencia del TC sobre

26 P. 9 del acta de la Mesa de 23 de junio de 2021.

27 P. 10 del acta de la Mesa de 23 de junio de 2021. Igualmente, sostuvo (p. 11) que «en todo caso y ante la duda, la interpretación del Reglamento de la Cámara debe hacerse siempre de la manera más favorable al ejercicio de los derechos de los senadores en el desempeño del *ius in officium* de su función representativa».

28 P. 11 del acta de la Mesa de 23 de junio de 2021.

29 Aunque se profundiza a continuación sobre ello en el texto, se ha señalado que este argumento resulta «algo traído por los pelos, habida cuenta de que el Tribunal Constitucional admite una conexión mínima de las sentencias respecto el texto enmendado, en favor de los derechos de los diputados —como pudo apreciarse en la STC 209/2012— y una interpretación flexible en las iniciativas de carácter heterogéneo» (García-Escudero, 2022: 370).

homogeneidad material de enmiendas y al fin último de las propuestas de modificación. En relación con la reiterada doctrina del TC en este sentido, hay que tener presente y trasladar a la fase del *iter* en la que recae la enmienda que nos ocupa que el Alto Tribunal exige a las enmiendas una «*mínima* relación de homogeneidad material» con el texto base³⁰, disponiendo las Mesas de un «amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate», hasta el punto de que «sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda»³¹. Esta palmaria desconexión no creemos que pueda apreciarse en el caso de la propuesta de modificación 103.309, máxime cuando «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»³². Esta mínima proximidad material con la enmienda matriz no se entiende irracional desde el momento en que ambas se dirigen a la modificación puntual de la Ley del IVA, sin implicar a nuestro juicio la rebaja del tipo impositivo a los servicios de peluquería, barbería y estética una alteración sensible de la posición de los ciudadanos frente al deber de contribuir, si cabe, al contrario³³. Además, en la decisión sobre la calificación de las propuestas de modificación en fase de Pleno debe pesar el propio espíritu del art. 125.1 RS, que con las cautelas que prevé, cumplidas en el caso analizado, permite «que los textos puedan ser corregidos u objeto de transacción hasta el último momento» (García-Escudero, 2006: 550); sin olvidar que «no por añadirse nuevos artículos una enmienda deja de ser transaccional, sino por no responder a la finalidad de obtener un acuerdo, que puede versar sobre algún punto regulado en la ley o sobre alguno no regulado —siendo incluso necesaria la modificación de otra ley— pero congruente con ella» (García-Escudero, 2013: 210).

Lejos de limitarse la discusión al aspecto de la congruencia o no de la propuesta de modificación presentada, la misma fue causa de otra controversia que se desarrolló también en la Mesa que se celebró durante la suspensión del Pleno del Senado de aquel 23 de junio del 2021. Dos minutos después de iniciarse la reunión de la Mesa propiciada por la necesidad de resolver la solicitud de reconsideración a la que nos referíamos en los párrafos anteriores, tuvo entrada en la Cámara una comunicación del Gobierno en la que manifestaba su disconformidad con la tramitación de la propuesta de modificación presentada sobre la base de la enmienda 27 en virtud de los arts. 134.6 CE y 151 RS. En buena prudencia, este

30 STC 119/2011, de 5 de julio (FJ. 6). La cursiva es nuestra. En el mismo sentido, STC 136/2011, de 13 de septiembre (FJ. 8).

31 STC 119/2011, de 5 de julio (FJ. 7). En el mismo sentido, STC 172/2020, de 19 de noviembre (FJ. 8).

32 STC 209/2012, de 14 de noviembre (FJ. 4).

33 En los mismos términos que empleaba la STC 209/2012, de 14 de noviembre (FJ. 4), al valorar la congruencia que presentaban varias enmiendas aprobadas por las que se creaban distintos tributos, en relación con el proyecto de ley de contenido heterogéneo en el que recayeron.

veto presupuestario del Gobierno fue analizado una vez se decidió reconsiderar y admitir a trámite la propuesta, toda vez que de haberse mantenido la inadmisión realizada *in voce* por la presidenta el veto no hubiera surtido efecto³⁴. La disconformidad expresada por el Gobierno, por entender que la aprobación de la propuesta supondría una disminución de ingresos presupuestarios, se recogió en un escrito que replicaba exactamente la motivación empleada por el Ejecutivo al inicio de la tramitación del proyecto de ley de prevención y lucha contra el fraude fiscal para oponer el veto presupuestario a la enmienda 147 del Grupo Popular, cuyos rasgos generales se expusieron al inicio del subapartado anterior. Al trasladar sin más la motivación del veto presupuestario manifestado a aquella enmienda, el Ejecutivo se olvidó de la importante diferencia —ya resaltada más arriba— que existía entre ella y la propuesta de modificación; y es que esta última difería expresamente la entrada en vigor de la aplicación del tipo impositivo reducido del IVA a los servicios de peluquería al siguiente ejercicio presupuestario.

De manera previa a indicar qué decisión adoptó la Mesa respecto de la disconformidad presupuestaria mostrada a la tramitación de la propuesta de modificación, nuestra postura es claramente contraria a la aceptación del veto presupuestario manifestado en los términos descritos. En primer lugar, hay que recordar que con claridad la STC 34/2018, de 12 de abril (FJ. 7), había definido el ámbito temporal del veto presupuestario, precisando que «la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad», algo que tradicionalmente se ha argumentado desde la lógica técnica y política (García Morillo y Pérez Tremps, 1998: 21). En segundo lugar, tomando como base igualmente el citado fundamento jurídico, hay que tener presente la limitada función de calificación que ha de desempeñar la Mesa respecto del escrito del Gobierno, debiendo «constatar que se ha justificado [...] el cumplimiento de los requisitos [...] del artículo 134.6 CE, en cuanto al objeto y el alcance temporal, y que por tanto concurre el requisito material contenido en la norma constitucional». A pesar de la cuantificación que se contiene en la comunicación del Ejecutivo y del señalamiento de la concreta partida presupuestaria afectada, la disconformidad manifestada no encuentra ajuste en el contorno temporal que se deriva del art. 134.6 CE, al tomar como referencia un presupuesto en vigor al tiempo de plantearse una medida que expresamente difiere el inicio de sus efectos a un ejercicio presupuestario futuro y diferente. Por lo anterior, la Mesa, como así ocurrió, por razones de legalidad debía rechazar un veto situado fuera del alcance temporal constitucionalmente admitido de la potestad prevista en el art. 134.6 CE.

De este modo, la misma mayoría de la Mesa que había acordado reconsiderar la inadmisión a trámite de la propuesta de modificación por considerarla congruente

³⁴ Como de hecho sucedió con la disconformidad manifestada respecto de la tramitación de la propuesta de modificación 103.310, cuya inadmisión no fue objeto de solicitud escrita de reconsideración.

con la enmienda base, decidió posteriormente la inadmisión de la disconformidad del Gobierno, «ya que al referirse la propuesta de modificación a un ejercicio presupuestario futuro, no estando suficientemente motivado que la aprobación de la misma pueda afectar al presupuesto en vigor, no cabe, conforme a la jurisprudencia constitucional, que el Gobierno oponga su disconformidad a la tramitación, en virtud de los artículos 134.6 de la Constitución y 151 del Reglamento del Senado»³⁵.

A diferencia del amplio debate que generó la cuestión de la conexión material de la propuesta de modificación, no consta en el acta de la Mesa una contraposición de pareceres a propósito del nuevo obstáculo parlamentario con el que se encontró el asunto impositivo de fondo, ahora en forma de veto presupuestario manifestado por el Gobierno, cuyo rechazo fue propuesto por el letrado mayor y expresamente secundado por los secretarios pertenecientes al Grupo Popular. No obstante lo anterior, interesa destacar que la secretaria cuarta de la Mesa, al sumarse a la propuesta de rechazo del veto presupuestario, añadió como motivo el hecho de que «en este momento del procedimiento no cabe que el Gobierno presente dicha disconformidad, ya que se encuentra en fase de Pleno y estaba a punto de ser votada la propuesta de modificación que es objeto de la misma». Este extremo no fue compartido por el letrado mayor, para quien este planteamiento podría llevar a los grupos a «utilizar la presentación de propuestas de modificación en un momento posterior al plazo de enmiendas reglamentariamente establecido para evitar que el Gobierno haga uso de su prerrogativa de “veto presupuestario”»³⁶. En efecto, el razonamiento que apunta hacia la imposible aplicación del veto presupuestario a propuestas de modificación en fase de Pleno implicaría defraudar y contravenir la potestad que el art. 134.6 CE atribuye al Gobierno para mostrar su disconformidad frente a «toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios», sin condicionar el momento de su operatividad, esto es, sin excluir la CE (ni el RS) de su aplicación a las propuestas de modificación que no dejan de ser una tipología de enmiendas susceptibles de ser presentadas en una fase avanzada del procedimiento legislativo como es el la de la deliberación en Pleno³⁷.

35 P. 6 del acta de la Mesa de 23 de junio de 2021.

36 Los anteriores entrecomillados pertenecen a la p. 12 del acta de la Mesa de 23 de junio de 2021.

37 En ese sentido se expresó con posterioridad la STC 167/2023, de 22 de noviembre (FJ. 7a): «las propuestas de modificación, en tanto que especie del género enmienda, no privan al Gobierno de la facultad de veto presupuestario que le reconoce el art. 134.6 CE [...]. De no admitirse el ejercicio por el Gobierno de esta facultad en relación con las propuestas de modificación, a través de estas se podrían proponer en la fase final del procedimiento legislativo [...] la introducción de modificaciones en la iniciativa legislativa que pudieran suponer un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios, frente a las que el Gobierno se vería privado de reaccionar, a pesar de la facultad que constitucionalmente le reconoce el art. 134.6 CE. Precepto que, en su tenor, no circunscribe el ejercicio de dicha facultad a las enmiendas, cualquiera que sea formalmente su denominación, que puedan presentarse únicamente en la fase inicial del procedimiento legislativo». Indirecta y directamente se han referido también a la necesidad de que toda enmienda con repercusiones presupuestarias (ya sea propuesta de modificación, enmienda *in voce*, transaccional...)

A pesar de nuestra postura favorable a la posible aplicación del veto presupuestario a enmiendas presentadas en fase de Pleno, sí que debería respetarse con mayor rigor la previsión del art. 125.1 RS en lo referente al momento de la presentación de las propuestas de modificación de los dictámenes de las Comisiones, que la norma fija en el momento anterior al inicio del debate del artículo o texto correspondiente, algo que, como se dijo, no suele respetarse. Igualmente, el previo trámite de información del que debe ir precedido el debate o votación de las propuestas (art. 125.2 RS) debería consistir no solo en el reparto del texto a los grupos sino también en la remisión de ellas al Gobierno (Cazorla Prieto, 2001: 2325), aunque en cualquier caso este podría conocerlas por medio de su grupo parlamentario; ello con el objetivo de mantener la coherencia con el art. 151.2 RS que prevé, a los efectos del art. 134.6 CE, la remisión al Gobierno de todas las enmiendas registradas tras finalizar su plazo inicial de presentación. Con el objetivo de salvaguardar la voluntad mayoritaria de la Cámara que pueda conformarse por medio de la votación de la propuesta de modificación, los anteriores esfuerzos contribuirían a que en todo caso antes de la votación quedasen solventados, naturalmente, los incidentes sobre la congruencia de la propuesta, el posible veto presupuestario del Gobierno y su calificación por la Mesa, pero también la posible resolución de las controversias que al amparo del art. 151.5 RS se plantearan.

Finalmente, para concluir este apartado, cabe señalar que la propuesta de modificación 103.309, una vez superado el obstáculo de la falta de congruencia y el veto presupuestario del Gobierno, fue sometida a votación, quedando aprobada por 143 votos a favor y 119 en contra (Grupo Socialista, senador de la Agrupación Socialista Gomera y Vox). La votación telemática se celebró de 19:13 a 21:13³⁸, teniendo lugar la proclamación del resultado de las diferentes votaciones del proyecto de ley de prevención y lucha contra el fraude fiscal entre las 21:30 y las 21:43.

III. LA CONTROVERSIA SUSCITADA AL AMPARO DEL ARTÍCULO 151.5 DEL REGLAMENTO DEL SENADO EN TORNO A LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN 103.309 APROBADA

Mientras la presidenta del Senado proclamaba en el Pleno los resultados de las votaciones realizadas respecto del proyecto de ley de prevención y lucha contra el fraude fiscal, recibió registro de entrada en la Cámara un escrito del Gobierno dirigido a la Presidencia en el que se solicitaba de ella que «al amparo de lo

requiera la conformidad del Gobierno para su tramitación, por ejemplo, Pérez Jiménez (1981: 152) y Cazorla Prieto (2001: 2325).

³⁸ En aquel tiempo se encontraba en vigor la «Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre la utilización del voto telemático mientras el mantenimiento de las medidas de distanciamiento físico impida la presencia de todos los Senadores en las sesiones plenarias». BOCG, Senado, n.º 54, de 9 de junio de 2020.

dispuesto en el artículo 151.5 del Reglamento del Senado resuelva la controversia que se ha suscitado»; en referencia a la disconformidad presupuestaria que el Ejecutivo había manifestado con la tramitación de la propuesta de modificación 103.309 y que la Mesa, como se analizó, rechazó. Considerando la relevancia jurídica de la solicitud formulada, pues se pide a la presidenta del Senado nada menos que decida sobre una votación plenaria ya celebrada, dividimos el análisis en dos partes. En primer lugar, nos aproximaremos a la previsión contemplada en el art. 151.5 RS, con abstracción del caso concreto en el que su aplicación se reclamaba. En segundo lugar, se llevará a cabo un examen crítico de los tres escritos presentados (en la línea del ya citado enviado por el Gobierno) y de la Resolución finalmente acordada por la presidenta del Senado respecto de la controversia planteada *ex art.* 151.5 RS.

1. El artículo 151.5 del Reglamento del Senado

Por ser el artículo del RS cuya aplicación se reclamó por parte del Gobierno y del grupo parlamentario que le apoyaba una vez aprobada aquella enmienda que había logrado salvar el obstáculo de su supuesta incongruencia y un veto presupuestario del Ejecutivo, resulta preciso aproximarnos a su contenido con el mayor detalle que permiten su indeterminada redacción y su práctica nula utilización previa.

Como se recordará, el art. 151.5 RS prevé que «corresponderá al Presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir en el procedimiento contemplado en el presente artículo». Ya que los tres escritos presentados tras la aprobación de la propuesta de modificación (como se verá, dos del Gobierno y uno del Grupo Socialista) reclaman la resolución de la controversia suscitada, nos centraremos en el primer inciso del artículo, que atribuye a la Presidencia de la Cámara la potestad para solucionar o dirimir la discusión de opiniones contrapuestas que puedan mantener dos o más sujetos participantes en el procedimiento legislativo, sobre un asunto concreto, la calificación (en este caso) de las enmiendas, entre las que entendemos incluidas a las propuestas de modificación en tanto que enmiendas presentadas en fase de Pleno. La potestad descrita debe concebirse sin olvidar la ubicación sistemática y la sustantividad del art. 151, inserto en el capítulo tercero «del procedimiento presupuestario» del título (IV) dedicado al procedimiento legislativo, que desarrolla concretamente el veto presupuestario del Gobierno a proposiciones de ley y enmiendas. Este es el marco, por tanto, en el que puede darse la controversia que eventualmente se pida resolver a la Presidencia del Senado, la puesta en práctica de la facultad que el art. 134.6 CE otorga al Gobierno, y el art. 151 RS desarrolla, para expresar su disconformidad con la tramitación de enmiendas que impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos. Más allá de la norma atributiva de la competencia para resolver controversias o solucionar

incidentes en el ámbito descrito, en el RS no se concreta, por ejemplo, ni quién puede plantear la controversia ni en qué plazo, así como tampoco el periodo de tiempo en que hubiera de resolverse. A partir de esta indeterminación, realizamos la aproximación al contenido del art. 151.5 RS por medio de los siguientes elementos.

En cuanto a la inclusión de esta previsión en el RS y a su fundamento, hay que comenzar destacando que no existía regulación similar en el Reglamento provisional de 1977 y que en el aprobado en 1982 su aparición, con el mismo tenor del actual art. 151.5 RS, no se produjo hasta que el senador Fombuena de UCD presentó un voto particular al dictamen emitido por la Comisión de Reglamento respecto del proyecto de RS³⁹. Durante el Pleno el presidente hizo saber que el senador había retirado todos sus votos particulares⁴⁰, siendo el actual art. 151 RS (incluyendo su apartado quinto) fruto de una propuesta de modificación presentada por todos los portavoces de los grupos, que no suscitó ningún debate y quedó aprobada por asentimiento⁴¹. De este modo, no puede conocerse con exactitud la razón de ser que se esconde detrás de lo estipulado en el art. 151.5 RS, aunque sí puede intuirse, aunque sea remotamente, atendiendo a la reflexión genérica que sobre el RS que se estaba aprobando en 1982 realizó el senador Laborda del Grupo Socialista (luego presidente de la Cámara en dos legislaturas). En su intervención sobre los aspectos más innovadores y relevantes que a su juicio presentaba la norma, se detuvo en la «mayor confianza al ejercicio de las funciones de la Presidencia» que se desprendía del texto, sobre la base de la constatada progresiva institucionalización de quien ejercía las competencias presidenciales⁴². A tenor de lo anterior, puede deducirse que la previsión del art. 151.5 RS estaría en línea y sería una plasmación del refuerzo que experimentan las funciones atribuidas a la Presidencia de la Cámara a lo largo del Reglamento, propiciado por su concepción extendida como autoridad parlamentaria *super partes* que haría coherente e idónea la atribución de potestades consistentes en la resolución de controversias o conflictos⁴³.

En el plano comparativo, no existe en el Reglamento del Congreso una regla similar a la contenida en el art. 151.5 RS para la solución de las controversias que

39 BOCG, Senado, n.º 13 (f), de 29 de abril de 1982, p. 315.

40 Diario de Sesiones del Senado, Pleno, n.º 156, de 26 de mayo de 1982, p. 7751.

41 Diario de Sesiones del Senado, Pleno, n.º 156, de 26 de mayo de 1982, p. 7780.

42 «Que normalmente les llevan a estar por encima en unas funciones, a veces casi arbitrales, de la lógica controversia política y que de esta manera precisamente favorecen que esa controversia política llegue a los grados de agudeza que en toda democracia debe alcanzar». Diario de Sesiones del Senado, Pleno, n.º 156, de 26 de mayo de 1982, p. 7747.

43 Ni que decir tiene que la realidad que en 1982 se tomaba como base para reforzar las competencias de la Presidencia de la Cámara no se corresponde con la actual. Difícilmente esa situación de progresiva institucionalización podría considerarse hoy sustento para aumentar las funciones de unas presidencias cada vez más puestas en cuestión por su difícil deslinde partidista. De hecho, hoy se tiende a lo contrario, a reducir las decisiones unilaterales por parte de la Presidencia de la Cámara, buscando, siempre que sea posible, revestir a los acuerdos del apoyo mayoritario que puede prestar, por ejemplo, la Mesa.

se puedan dar en la calificación de enmiendas con repercusiones presupuestarias. Sí existen este tipo de reglas para resolver las discrepancias que se generen entre el Parlamento (Mesa de la Comisión normalmente) y el Gobierno sobre si una enmienda supone o no aumento de créditos o disminución de ingresos en ocho parlamentos autonómicos; aunque en ninguno de ellos se deja en manos de la Presidencia la facultad para dirimir el conflicto, competencia que siempre recae en un órgano colegiado como la Mesa (art. 150.5 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, art. 118.4 del Reglamento de les Corts Valencianes y art. 143.4 del Reglamento de la Asamblea de Madrid), el Pleno (art. 115.5 del Reglamento del Parlamento de Andalucía y art. 131.4 del Reglamento del Parlamento de Canarias), la Ponencia (art. 167.4 del Reglamento de las Cortes de Aragón), la Comisión (art. 119.5 del Reglamento del Parlamento de Cantabria), o la Junta de Portavoces (art. 148.4 del Reglamento del Parlamento de Navarra)⁴⁴.

Por lo que se refiere a los precedentes, antes de la apelación que en junio de 2021 se realiza al art. 151.5 RS solo existe un precedente en diciembre de 1984 (II legislatura) cuando se dictó una Resolución de la Presidencia «resolviendo la controversia suscitada durante la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985, habida cuenta que diversos grupos parlamentarios presentan enmiendas a secciones determinadas del Presupuesto, proponiendo aumento de crédito sin presentar bajas de igual cuantía»⁴⁵. No obstante, como indicó el letrado mayor en el curso de la controversia surgida en la XIV legislatura, aquel precedente «no resulta de aplicación por no ser idéntica aquella situación con la que ahora se plantea»⁴⁶. Despejado el carácter inédito del escenario que se plantea en la legislatura XIV, cabe destacar que con posterioridad a la controversia que centra nuestro estudio, en la misma legislatura se aplicó dos veces más el art. 151.5 RS, en diciembre del mismo 2021⁴⁷ y en diciembre del año 2022⁴⁸; en ambos casos en el curso de la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio siguiente, también con el IVA de los servicios de peluquería, barbería y estética como telón de fondo y «en una interpretación extensiva del Reglamento dudosa» (García-Escudero, 2022: 372). A diferencia de la Resolución de la controversia de junio de 2021, las que

44 En referencia al panorama autonómico no puede olvidarse que la STC 223/2006, de 6 de julio, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de un apartado del Reglamento de la Asamblea de Extremadura que en previsión de una eventual discrepancia entre el ejecutivo y el legislativo, en relación con la circunstancia de que una enmienda suponga un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos, atribuía su resolución al Pleno de la Cámara. El razonamiento que sigue y el fallo de la sentencia han conducido a «dudar de la constitucionalidad del art. 151.5 RS» (García-Escudero, 2022: 371).

45 Sin encontrarse accesible desde la web de la Cámara, se hace referencia a ella en el Diario de Sesiones del Senado, Pleno, n.º 101, de 22 de diciembre de 1984, pp. 4959 y ss.

46 P. 757 del acta de la Mesa de 21 de julio de 2021.

47 BOCG, Senado, n.º 274, de 21 de diciembre de 2021, p. 567.

48 BOCG, Senado, n.º 433, de 23 de diciembre de 2022, p. 2.

dirimieron las dos planteadas con posterioridad recayeron, afortunadamente, antes de que se votaran las enmiendas afectadas. El inusitado recurso al art. 151.5 RS en la legislatura XIV debe entenderse en consonancia con el acusado e inédito empleo del veto presupuestario que se produce en este periodo respecto de proposiciones de ley y también de enmiendas, que se ve apuntalado y salvado por la Presidencia de la Cámara cuando la mayoría de la Mesa se muestra contrario a las disconformidades del Gobierno⁴⁹.

2. Las solicitudes del Gobierno y de su grupo parlamentario. La resolución de la controversia por la presidenta del Senado

En retorno a la concreta invocación y aplicación del art. 151.5 RS que se realizó respecto de la propuesta de modificación incorporada al texto del proyecto de ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, se detalla el contenido de los escritos a través de los que se vehicularon las peticiones del Gobierno y del Grupo Socialista.

El primer escrito que alude al art. 151.5 RS es el remitido por el Gobierno al Senado, cuya entrada en la Cámara se produjo una vez concluido el plazo de votación, solicitando a la presidenta que a su amparo resolviera la controversia generada tras conocer el Gobierno que la propuesta de modificación 103.309 con la que había mostrado su disconformidad presupuestaria había sido sometida a votación del Pleno. En el breve documento, el Gobierno sustenta su petición por medio de una remisión a los argumentos que unas horas antes había hecho llegar al Senado expresivos de su disconformidad con la tramitación de la propuesta por implicar una disminución de ingresos presupuestarios. Cabe recordar que ese

49 En relación con esta última idea expuesta, cabe advertir que las escasas aportaciones doctrinales que se han referido a la previsión del art. 151.5 RS siempre lo han hecho a partir de su concepción como medio que tiene en su mano el Parlamento para objetar un veto presupuestario del Gobierno que excediera de los límites constitucionales; bien para considerarlo «una solución correcta, por cuanto mantiene en el ámbito parlamentario los medios para oponerse a una actuación del Gobierno que exceda del ámbito que la Constitución le confiere» (García-Escudero, 2006: 173); bien para sostener que una lectura del art. 151.5 RS que consagre un poder mediador frente a la disconformidad del Gobierno «vaciaría de contenido la pretensión del constituyente al promulgar el mencionado precepto [art. 134.6 CE]» (Ridao Martín, 2019: 162), o que «no tendría sentido atribuir a un órgano parlamentario la posibilidad de revisar la decisión del ejecutivo sobre la procedencia del “veto presupuestario” ya que ello supondría dejar vacío de contenido este poder, convirtiendo a la autoridad parlamentaria en juez y parte» (García Morillo y Pérez Tremps, 1998: 25). Para estos últimos autores la facultad que el precepto confiere a la Presidencia del Senado debe entenderse limitada a «poder dirimir cuestiones meramente de procedimiento (cómputo de plazos, forma, etc.), pero no de entrar en el fondo de la valoración realizada por el ejecutivo sobre la decisión de oponer o no el “veto presupuestario”». De un modo u otro, lo cierto es que en el caso de la XIV legislatura que nos ocupa la «defensa» del Senado frente a un veto presupuestario del Gobierno fuera de los límites constitucionales se articuló mediante la inadmisión del escrito por parte de la Mesa y ante esta situación, el Gobierno, en lugar de por ejemplo esperar a la aprobación de la ley para interponer un recurso de inconstitucionalidad (por medio de su presidente) por inobservancia del art. 134.6 CE, instó la aplicación del art. 151.5 RS para resolver en su favor la controversia surgida.

escrito al que se remite el Ejecutivo cuando invoca el art. 151.5 RS no tiene en cuenta en ningún momento que, a diferencia de lo que ocurría con la enmienda 147 presentada en el plazo inicial, la propuesta de modificación afectada difería expresamente la entrada en vigor de la aplicación del tipo impositivo reducido del IVA a los servicios de peluquería al siguiente ejercicio presupuestario. Este extremo, de nuevo obviado, fue precisamente lo que determinó la inadmisión del veto presupuestario por la Mesa, reiterándose pues el Gobierno en una disconformidad que no cabe conforme a la jurisprudencia constitucional, sin ofrecer otros argumentos en sentido contrario.

La segunda apelación al art. 151.5 RS se realizó también por el Gobierno en el escrito que dirigió a la presidenta del Senado un día más tarde de quedar aprobado por la Cámara Alta el texto del proyecto de ley, propuesta de modificación 103.309 incluida. «Como continuación» de los escritos de veto presupuestario a la propuesta y de resolución de la controversia suscitada, el Ejecutivo traslada en este caso a la presidenta «que la propuesta de modificación del Proyecto de Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal no guarda la obligada conexión material con la enmienda sobre la que se articula tal y como establece el artículo 125.1.a del Reglamento del Senado». Tras insistir en la misma argumentación que había llevado a la presidenta a inadmitir *in voce* la propuesta, con cita parcial de la doctrina establecida en el STC 119/2011, de 5 de julio, el Ejecutivo consideró que la propuesta de modificación no guardaba la debida congruencia con la enmienda sobre la que se articulaba, «razón por la cual no puede ser admitida a trámite y por ello solicito a V.E. que al amparo de lo dispuesto en el artículo 151.5 del Reglamento del Senado resuelva la controversia que se ha suscitado».

En nuestra opinión, este oficio del Gobierno resulta prescindible y carente de fundamento, comenzando por el hecho de que la propuesta de modificación ya había sido admitida a trámite por la Mesa (no por la presidenta) y porque, como se sostuvo con anterioridad, la vía de resolución de controversias contenida en el art. 151.5 RS no se encuentra prevista para operar en conflictos sobre la congruencia material de las enmiendas, sino que se circunscribe expresamente a la cuestión del veto presupuestario. Deliberadamente o no, de nuevo se entremezcla confusamente la disconformidad del art. 134.6 CE con la falta de homogeneidad de las enmiendas. *De facto*, se pretende por el Gobierno la reconsideración por parte de la Presidencia de una decisión acordada por la Mesa (admisión a trámite de la propuesta de modificación por no apreciar incongruencia), sin que exista en el RS un sistema de recursos generalizado que permita a la Presidencia resolver una reclamación que en todo caso se estaría presentando contra un acto de otro órgano como es la Mesa, cuya decisión en este caso fue además resultado de reconsiderar a su vez una decisión de la presidenta. En cualquier caso, el Gobierno no estaba legitimado para plantear reconsideración alguna respecto de la admisión a trámite de la propuesta de modificación, ni al amparo del art. 36.2 RS (reservado para senadores y grupos parlamentarios afectados directamente por la decisión de

la Mesa), ni *ex art.* 151.5 RS reservado para controversias surgidas en torno a la calificación de enmiendas en el marco de la disconformidad presupuestaria del art. 134.6 CE.

En la misma línea del segundo oficio del Gobierno, el 25 de junio de 2021 tuvo entrada en la Cámara el escrito de una treintena de senadores del Grupo Socialista dirigido a la presidenta. Replicando las argumentaciones y remisiones que el Gobierno había incluido en su documento, el de los senadores incide nuevamente en la «incongruencia manifiesta» de la propuesta de modificación 103.309, que a tenor de la jurisprudencia del TC «invalidaría la admisión a trámite y la consiguiente votación de la iniciativa en cuestión», como si no se hubiese producido dos días antes. Entendiendo que la admisión a trámite de una enmienda carente de homogeneidad suponía para los senadores «una vulneración del derecho contemplado en el artículo 23.2 CE al impedir que el procedimiento legislativo transcurra conforme a los cauces constitucionalmente estipulados», solicitaban de la presidenta, en defensa de sus derechos, que «al amparo de lo dispuesto en el artículo 151.5 del Reglamento del Senado, resuelva la controversia que se ha suscitado, reconsidere la admisión a trámite de dicha propuesta de modificación y, en consecuencia, decida en relación a la votación subsiguiente de la misma llevada a cabo en el día de ayer». Sin olvidar que la admisión a trámite de la propuesta había sido acordada por la Mesa, y reparando en que el escrito ni menciona someramente ningún aspecto relativo al veto presupuestario a pesar de la invocación del art. 151.5 RS para él previsto, nos remitimos a lo expuesto en el párrafo anterior al hilo del segundo oficio del Gobierno y a lo argumentado más arriba respecto de la compartida admisión a trámite de la propuesta. Entendemos que nuevamente el art. 151.5 RS fue esgrimido para una finalidad diferente a la que le ocupa, resolución de controversias sobre calificación de enmiendas con repercusiones presupuestarias *ex art.* 134.6 CE. A tenor de lo señalado hasta el momento, fue el primer escrito del Gobierno instando la resolución de la controversia de índole presupuestaria generada el que adecuadamente forzó a la presidenta a adoptar una decisión con base en el art. 151.5 RS⁵⁰.

Esta decisión se materializó en una Resolución de la Presidencia del Senado dictada el 25 de junio de 2021⁵¹, dividida en tres partes: hechos, consideraciones jurídicas y la resolución propiamente dicha. Habiendo quedado expuestos con detalle los hechos que originaron la controversia, se comentan críticamente a continuación los argumentos de índole jurídica en los que se basó la decisión de la presidenta, consistente esta última en «estimar las solicitudes de resolución de controversia formuladas por el Gobierno y por el Grupo Parlamentario Socialista»,

50 Así se reconoce con posterioridad en la STC 167/2023, de 22 de noviembre (FJ. 8): «de las tres controversias suscitadas al amparo del art. 151.5 RS, solamente la primera, planteada por el Gobierno, [...] versó sobre la discrepancia existente entre este y la mesa de la Cámara en torno a la incidencia presupuestaria de la propuesta de modificación núm. 103.309».

51 Publicada en BOCG, Senado, n.º 210, de 1 de julio de 2021, p. 2.

«declarar la nulidad de la votación en el Pleno de la propuesta de modificación con número de registro de entrada 103.309», «ordenar [...] la no inclusión de dicha enmienda en el mensaje motivado que el Senado debe remitir al Congreso de los Diputados en virtud de lo dispuesto en los artículos 90.2 de la Constitución y 106.1 de Reglamento de la Cámara», y, por último dar traslado de la Resolución al Gobierno, a los grupos parlamentarios del Senado y a su Secretaría General.

En primer lugar, se recordó la literalidad del art. 134.6 CE y el desarrollo contenido en el art. 151 RS, entendiendo el veto presupuestario como «una facultad discrecional del Gobierno a la que el Reglamento del Senado impone dos limitaciones regladas», en referencia al plazo y motivación exigida al Gobierno. En relación con lo anterior, habría que tener en cuenta que discrecionalidad no significa arbitrariedad y que las limitaciones que encuentra el Gobierno en el ejercicio de la potestad constitucionalmente atribuida no solo vienen determinadas por el RS sino también por la jurisprudencia del TC, cuyas líneas generales han sido expuestas a lo largo del artículo⁵². Máxime cuando la propia consideración jurídica primera de la Resolución de la presidenta del Senado reconoce que el empleo del veto presupuestario «limita el derecho de enmienda del parlamentario, integrante de su *ius in officium* [...] lo que impone una interpretación estricta de su alcance», carácter interpretativo incompatible con la decisión finalmente adoptada que avaló un ejercicio extensivo de la disconformidad situado fuera de los márgenes temporales definidos por el TC.

El segundo de los fundamentos jurídicos de la norma dictada por la Presidencia realizó mención de las SSTC 34 y 44/2018 aunque de forma un tanto sesgada, solo en la parte que recuerda el sentido de la potestad del Gobierno, «salvaguardar la propia función del presupuesto». Ya desde esta consideración se deduce una excesiva deferencia con la facultad del Ejecutivo, omitiendo toda referencia a los límites a los que debe ceñirse el Gobierno y al margen de calificación disponible por la Mesa de la Cámara (Nieto-Jiménez, 2023a: 401 y ss.).

Respecto del cuarto argumento jurídico en el que la presidenta del Senado basó su Resolución⁵³, comienza señalando que el Gobierno en su escrito de disconformidad con la tramitación de la propuesta de modificación «recuerda como especialmente relevante que “los Estados miembros y la Comisión Europea han asumido un compromiso para limitar la aplicación de los tipos reducidos en sus estructuras ante la necesaria consolidación de las finanzas públicas”». La lectura de la motivación aportada por el Gobierno, accesible desde el expediente electrónico

52 Tomando como referencia a las SSTC 34/2018, de 12 de abril; 44/2018, de 26 de abril; 94/2018, de 17 de septiembre; 139/2018, de 17 de diciembre; 17/2019, de 11 de febrero; 53/2021, de 15 de marzo; y 132/2023, de 23 de octubre.

53 La tercera consideración jurídica no admite crítica alguna pues compartimos, como se justificó, la viabilidad y pertinencia de que el veto presupuestario del Gobierno pueda ser manifestado no solo en la fase inicial del procedimiento legislativo sino también, por ejemplo, en la fase de Pleno respecto de eventuales propuestas de modificación del dictamen presentadas.

de la iniciativa, no permite concluir que este fuera un argumento «especialmente relevante» para manifestar la disconformidad, en todo caso complementario de los restantes que se aportaban. Más allá de ello, entendió la presidenta que la consolidación financiera a la que serviría el compromiso comunitario de limitar los tipos impositivos reducidos «tiene el alcance que se proyecta más allá de los límites del ejercicio presupuestario en vigor como consecuencia de los compromisos asumidos en el seno de la Unión Europea y que no pueden ser en ningún caso obviados al resolverse la presente controversia». Utilizando los mismos términos, lo que en ningún caso podía ser obviado es que la anterior consideración implicaba una contravención de la doctrina del TC, que, en relación con los ejercicios presupuestarios plurianuales, con claridad había determinado que «tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio de la potestad del artículo 134.6 CE se restringe, igualmente, a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso»⁵⁴; algo esto último imposible de apreciar en el caso que nos ocupa pues como es sabido la entrada en vigor de la medida se retrasaba al siguiente ejercicio presupuestario.

En el mismo fundamento de derecho, la presidenta del Senado puso en valor que en la disconformidad manifestada por el Gobierno se concretaba la partida presupuestaria afectada por la aprobación de la medida y se cuantificaba el impacto presupuestario. A pesar de cumplir la motivación del Ejecutivo los requisitos exigidos en este punto por la jurisprudencia del TC, la legítima opción escogida por los firmantes de la propuesta de modificación de posponer la entrada en vigor de la reducción del IVA al siguiente ejercicio presupuestario impedía la aplicación del veto presupuestario, teniendo en cuenta que «la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad», de modo que «el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 CE»⁵⁵.

En la última parte del considerando cuarto se evidencia el carácter confuso que puede apreciarse a lo largo de la Resolución, cuando se menciona el rechazo por la Mesa del veto presupuestario «a pesar de que la propuesta de modificación va dirigida sobre unas actividades económicas concretas, marcando un inicio temporal determinado y sin considerar que el ejercicio presupuestario afectado sea ordinario o prorrogado». Nada de ello trastoca o debilita las críticas que venimos formulando en respaldo de la decisión de la Mesa, el inicio temporal determinado precisamente fue el 1 de enero del siguiente ejercicio presupuestario, lo que impedía la operatividad del veto presupuestario; sin que en ningún caso estuviere la Mesa en disposición de saber si el ejercicio de 2022 iba coincidir con unos

54 STC 34/2018, de 12 de abril (FJ. 7).

55 STC 34/2018, de 12 de abril (FJ. 7).

Presupuestos Generales del Estado prorrogados o no, o fuese además esta una diferencia determinante a la hora de calificar y admitir la disconformidad del Ejecutivo⁵⁶.

La quinta consideración jurídica recordaba el veto presupuestario que al inicio de la tramitación del proyecto de ley el Gobierno opuso a la enmienda 147 del Grupo Popular, que como es sabido compartía redacción con la propuesta de modificación 103.309 luego presentada en fase de Pleno, con la importante diferencia de que en este último caso la reducción del IVA que se llegó a aprobar comenzaría a desplegar sus efectos en el siguiente ejercicio presupuestario⁵⁷. En opinión de la presidenta del Senado «para sortear el veto gubernamental a la enmienda número 147 formulada en el plazo reglamentario se ha empleado un mecanismo doble: la presentación de una propuesta de modificación del Dictamen que es incongruente, según los parámetros de la jurisprudencia constitucional (STC 59/2015, de 18 de marzo), con la enmienda que le servía de soporte, y la adición de una cláusula de entrada en vigor a partir del 1 de enero de 2022 que pudiera funcionar como impedimento del veto gubernamental, pero que bien podía haber sido objeto de la citada enmienda número 147»⁵⁸. Esta operación habría implicado una «vulneración frontal de la Constitución y del Reglamento parlamentario».

Al respecto de lo anterior pueden realizarse las siguientes puntualizaciones. En primer lugar, no nos reiteramos en el asunto de la incongruencia de la propuesta, por haber quedado esta admitida por la Mesa, haber argumentado con anterioridad en favor de esta decisión y resultar en todo caso extramuros del ámbito de aplicación del art. 151.5 RS. En segundo lugar, en efecto, la enmienda 147 podría haber incluido una cláusula de entrada en vigor en el siguiente ejercicio presupuestario que le hubiese permitido eludir la disconformidad del Gobierno de acuerdo con la doctrina del TC, sin embargo no lo hizo y ningún reproche con relevancia constitucional apreciamos en el hecho de que posteriormente sí incorporase tal cláusula la propuesta de modificación. La técnica de diferir la entrada en vigor de las medidas con repercusiones presupuestarias a un ejercicio futuro, como parte de una actuación que habría vulnerado la CE y el RS,

56 En este sentido, por todas, la STC 17/2019, de 11 de febrero (FJ. 3) recuerda que «la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, [...] entendiéndose por tal tanto el autorizado expresamente como incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria (art. 134.4 CE), pues no por ello deja de cumplir la función esencial de vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno».

57 «No puede tampoco pasar inadvertida la circunstancia de su distinta autoría, pues en tanto la enmienda núm. 147 fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular, la propuesta de modificación fue suscrita por los portavoces de siete de los ocho grupos parlamentarios del Senado, que representaban la mayoría de los senadores», como puede leerse en la STC 167/2023, de 22 de noviembre (FJ. 8).

58 La «evidente incongruencia» se desarrolla en la consideración jurídica sexta de la Resolución, reproduciendo la motivación que la presidenta aportó *in voce* para inadmitir durante el Pleno la propuesta de modificación presentada.

había recibido hasta en tres ocasiones el aval del TC al tiempo de producirse la controversia que nos ocupa⁵⁹. Las SSTC 94/2018, de 17 de septiembre; 17/2019, de 11 de febrero y 53/2021, de 15 de marzo, habían estimado tres recursos de amparo interpuestos frente a decisiones de Mesas parlamentarias que aceptaban el veto presupuestario del Gobierno opuesto a iniciativas que expresamente incluían en su redacción una cláusula como la que se ha comentado. En todos los casos, la vulneración frontal de la CE y el RS se predicó respecto de la actuación del Gobierno y la Mesa, apreciando y declarando la vulneración del derecho previsto en el art. 23.2 CE padecida por los autores de las iniciativas, a tenor de la aplicación extensiva por el Gobierno (con respaldo de la Mesa) de la facultad prevista en el art. 134.6 CE a supuestos que van más allá en el tiempo del marco del presupuesto anual. Concretamente, trasladando a nuestro supuesto lo argumentado en las SSTC 94/2018, de 17 de septiembre (FJ. 7) y 17/2019, de 11 de febrero (FJ. 4), recaídas en el ámbito del Congreso respecto de proposiciones de ley, la aplicación extensiva del ejercicio del veto presupuestario a enmiendas cuya entrada en vigor y efectos se contemplan para un ejercicio presupuestario futuro constituye una contravención de la doctrina del TC; supone desnaturalizar la razón de ser de la facultad que el art. 134.6 CE reconoce al Gobierno; y, en lo referido a la asunción del veto en estas condiciones por la Presidencia, una limitación contraria, en este caso, al derecho de enmienda. Fue, en consecuencia, la decisión final de la presidenta respaldando el veto presupuestario del Gobierno ejercido fuera de los límites constitucionales la que causó una vulneración de los derechos fundamentales de los senadores; no impidiendo ya el ejercicio de la iniciativa legislativa como ocurrió en los casos de las sentencias anteriores, sino, a más, privando de efecto al resultado arrojado por una votación plenaria practicada dos días antes.

En el último punto de la argumentación jurídica que precedió a la decisión tomada por la presidenta del Senado *ex* art. 151.5 RS se confirma y refuerza el sentido con el que se aplica tal precepto, en favor del Gobierno y su potestad de veto presupuestario a pesar de ejercitarse fuera del contorno temporal constitucionalmente admisible. En este sentido, de un lado, se sostuvo que «la previsión reglamentaria del artículo 151.5 del Reglamento constituye un mecanismo de salvaguarda que se atribuye a la Presidencia de la Cámara para supuestos, como el presente, en que el procedimiento legislativo y las potestades que la Constitución otorga al Gobierno en materia presupuestaria puedan verse vulnerados mediante la utilización de mecanismos como los descritos en la consideración jurídica quinta».

59 Además, como apunta la STC 167/2023, de 22 de noviembre (FJ. 8), «tampoco parece existir, sin que las resoluciones recurridas contengan argumento alguno en sentido opuesto, ninguna previsión constitucional o del reglamento de la Cámara que impida que se posponga la entrada en vigor de una propuesta de modificación con una posible incidencia presupuestaria a un futuro ejercicio presupuestario. Precisamente, una medida de tal entidad tendería a preservar, por el contrario, la finalidad a la que responde dicha facultad».

Desde nuestro punto de vista, en ningún fundamento jurídico anterior logra justificarse con solidez por qué el procedimiento legislativo se pudo ver vulnerado por el rechazo que la Mesa expresó a la disconformidad del Gobierno manifestada sin reunir los requisitos exigidos, permitiendo así un pronunciamiento del Pleno sobre la propuesta de modificación. Así mismo, poca duda resta de lo que se adelantaba al fin del subapartado anterior, a diferencia de la concepción doctrinal tradicionalmente mantenida sobre el espíritu del art. 151.5 RS como medio que tiene en su mano el Parlamento para objetar un veto presupuestario del Gobierno que exceda de los límites constitucionales, en esta ocasión su virtualidad opera para corregir la decisión mayoritaria de la Mesa y confirmar una disconformidad presupuestaria de difícil encaje constitucional⁶⁰. De otro lado se concibió al art. 151.5 como una potestad que la Presidencia «puede ejercitar antes de la remisión al Congreso de los Diputados de las enmiendas aprobadas por el Senado a una iniciativa legislativa, con el correspondiente mensaje motivado». Ciertamente no se condiciona por el RS la aplicación de su art. 151.5 a un momento concreto del *iter legis*, aunque se echa en falta una mayor solidez argumentativa que impida dar carta de naturaleza a este precepto como vía no demasiado compleja para, nada menos, que revertir la voluntad mayoritaria de la Cámara después de haberse conformado por medio de la votación democrática.

Las diferentes consideraciones jurídicas en que se basó la Resolución de la Presidencia del Senado del 25 de junio de 2021 y las críticas que puntualmente se han señalado permiten concluir ahora que el ejercicio de la facultad resolutoria de controversias a la que se refiere el art. 151.5 RS no se encuentra exento de límites. En su despliegue la Presidencia no puede mostrarse ajena a los consolidados parámetros impuestos por la jurisprudencia del TC respecto de la manifestación de disconformidad por el Gobierno y la limitada función de calificación de esta que incumbe a las Mesas o a la propia Presidencia bien por delegación o en aplicación de una competencia específica.

Por un lado, el ejercicio de la potestad atribuida por el art. 151.5 RS implica necesariamente valorar y confirmar o revertir la calificación practicada por el órgano rector, sin poder abstraerse de, en nuestro caso concreto, las razones de legalidad que guiaron la decisión de la Mesa rechazando el veto presupuestario del Gobierno, mera aplicación de lo requerido por la STC 34/2018, de 12 de abril (FJ. 8) al afirmar que la conexión entre la medida propuesta en la iniciativa parlamentaria y los ingresos y gastos presupuestarios «debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética. Debe además referirse al presupuesto en particular, *sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que,*

⁶⁰ En la misma línea, al hilo de lo resuelto por la STC 223/2006, de 6 de julio, se ha advertido que «lo que late en el fondo de la sentencia es que el precepto reglamentario sobre solución de conflictos se presume dictado en beneficio de la Cámara y no para salvaguardar la prerrogativa del Gobierno, como parece desprenderse de la consideración jurídica séptima de la Resolución de la Presidencia del Senado» (García-Escudero, 2022: 371).

en el futuro, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, pues ello supondría un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las Cámaras la propia Constitución (art. 66 CE)⁶¹. En otros términos, no resulta razonable que la vía del art. 151.5 RS pueda articularse para escapar de lo exigido por el TC tanto al Gobierno como a la Mesa.

Por otro lado, al igual que en el marco del art. 134.6 CE recae sobre la Mesa el deber de «velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del artículo 23 CE»⁶², la presidenta del Senado debió resolver la controversia guiada también por la salvaguarda de los derechos de los senadores, más si cabe atendiendo a su cometido institucional que lleva intrínseca tal garantía respecto de las minorías, pero también, como en este caso, de la mayoría (Delgado-Iribarren, 2023: 296). Del mismo modo, hubo de valorarse especialmente el momento del *iter legis* en el que recayó la Resolución acordada *ex* art. 151.5 RS y su implicación, esto es, dos días después de haberse aprobado la propuesta de modificación 103.309, cuya votación fue anulada y, en consecuencia, privada de formar parte del mensaje motivado que el Senado remitió al Congreso con las enmiendas aprobadas para que este las aceptara o no (art. 90.2 CE). En este sentido estimamos conveniente traer a colación lo enunciado en la STC 66/1985, de 23 de mayo (FJ. 3):

«Igualmente evidente es, sin embargo, que los actos o las normas que emanan de poderes legítimos disfrutan de una presunción de legitimidad, que si bien puede ser cuestionada por quien entienda sus derechos vulnerados por aquéllos o éstas (y en el caso de las leyes, también por aquellos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad), obliga a considerar como excepcional la posibilidad de suspender su vigencia o ejecutoriedad. Esta presunción es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es, precisamente, por ser el representante de tal voluntad».

Si lo anterior se sostiene por el TC para el caso de una suspensión, tanto o más debería considerarse para un supuesto de anulación y supresión de una parte del texto del proyecto de ley aprobado por el Senado, decidida autónomamente por su presidenta sin motivar de manera suficiente la excepcionalidad de su decisión, que supuso adelantar la ruptura de la presunción referida por el TC sin esperar a que el Congreso ratificase o no la enmienda incorporada en fase de Pleno y, en su caso, una vez aprobada la ley de manera definitiva por las Cortes, pudiera ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad por inobservancia del

61 La cursiva es nuestra. Aunque se haga referencia a proposiciones de ley, la doctrina del TC sobre veto presupuestario, y concretamente lo que tiene que ver con la función de calificación de las Mesas, se fija en la sentencia citada en el texto (FJ. 7) «con independencia del tipo de iniciativa o proceso parlamentario».

62 STC 94/2018, de 17 de septiembre (FJ. 5).

art. 134.6 CE interpuesto por el presidente del Gobierno o por los senadores que lo apoyaban⁶³.

Por todo lo que antecede, el equilibrio que debió presidir la resolución de la controversia planteada, entre la salvaguarda de la facultad que al Gobierno le atribuye el art. 134.6 CE y la protección de los derechos fundamentales de los senadores, se quebró en detrimento de estos últimos con la anulación de la votación practicada y la no inclusión de la propuesta de modificación aprobada en el mensaje motivado dirigido al Congreso. Concretamente, entendemos que dos vertientes del derecho fundamental reconocido a los parlamentarios por el art. 23.2 CE se vieron lesionadas por la decisión de la presidenta del Senado. Por una parte, debe recordarse que el derecho al voto de los parlamentarios «es uno de los que se integran en el *ius in officium* de los mismos», pertenencia que «se deriva de la naturaleza misma de las cosas»; y es que «uno de los principales derechos/deberes de aquéllos es la participación en las tareas de las Cámaras, y la forma más habitual de concretar la misma es el ejercicio de su derecho al voto, ejercicio con el que manifiestan su postura en los acuerdos de las Asambleas»⁶⁴. Si bien el ejercicio del derecho al voto pudo desempeñarse, lo cierto es que dos días después su efectividad y las razonables expectativas de quienes lo practicaron quedaron erosionadas por la alteración unilateral de la voluntad de la Cámara conformada, como es propio en un sistema parlamentario, por medio de la votación practicada. Por otra parte, no puede obviarse que la votación anulada afectaba a una modalidad de enmienda, lo que lleva a recordar que «el derecho de enmienda en el procedimiento legislativo entronca directamente con el derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE, formando parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios que el citado derecho fundamental por sí mismo garantiza»⁶⁵. En este sentido, la funcionalidad del derecho de enmienda como instrumento angular de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa y como cauce de la función representativa no se predica solo de la presentación y debate de las enmiendas, sino también de su

63 En el mismo sentido, la STC 167/2023, de 22 de noviembre (FJ. 10b *in fine*). En consecuencia, compartimos que «la anulación de una votación es un recurso extremadamente peligroso que se utiliza en contadas ocasiones, más numerosas en el Senado, tanto más después de concluida la sesión plenaria y no tras producirse aquella —dos días después—, con efectos sobre el texto aprobado» (García-Escudero, 2022: 370). A los casos de anulación y repetición de votaciones en el Senado citados por García-Escudero (2006: 611) pueden añadirse otros más recientes como la repetición de la votación de toma en consideración de la «Proposición de Ley relativa al régimen fiscal especial de las Illes Balears» (20 de octubre 2021) causada por un error en el sistema de votación, o la de la toma en consideración de una propuesta de reforma del Reglamento del Senado (8 de noviembre 2023) motivada por falta de claridad a la hora de enunciar el objeto de la votación.

64 STC 361/2006, de 18 de diciembre (FJ. 3).

65 «Y ello porque el derecho de enmienda se configura como uno de los instrumentos esenciales de la participación e intervención de los diputados y de los grupos parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras, de cuyo ejercicio es fruto la ley, máxima expresión de la voluntad popular a la que aquéllas están llamadas a representar, a la vez que constituye un cauce al servicio de la función representativa propia del Parlamento». Por todas, la STC 4/2018, de 22 de enero (FJ. 4).

votación⁶⁶. Al anularse con posterioridad la aprobación de la enmienda 103.309, la finalidad especialmente protegida a la que sirve el derecho de enmienda quedó privada de efectos, resintiéndose el principio democrático que, si bien exige la participación de las minorías, impone que «la decisión final del procedimiento corresponde en nuestro ordenamiento por regla general [...] a la mayoría»⁶⁷. En otros términos, anular la votación fue tanto como anular la voluntad del Senado exteriorizada mediante el voto emitido por los representantes elegidos por la ciudadanía.

Como corolario de lo anterior, a tenor de la reiterada doctrina constitucional⁶⁸, nos encontramos ante una lesión de facultades de los senadores pertenecientes al núcleo de su función representativa parlamentaria, íntimamente ligadas al ejercicio de la función legislativa, que comportó la vulneración de su derecho contemplado en el art. 23.2 CE, en conexión con el del art. 23.1 CE. Ello como consecuencia de la decisión adoptada por la presidenta del Senado que privó de efecto a la práctica de tales facultades, contrariando la naturaleza misma de la representación, por medio de una interpretación extensiva del art 134.6 CE y del art. 151.5 RS.

IV. LA RESPUESTA PARLAMENTARIA Y DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL A LA RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENTA DEL SENADO DE 25 DE JUNIO DE 2021

Ante la Resolución de la Presidencia del Senado de 25 de junio en la que decidió sobre las solicitudes planteadas al amparo del art. 151.5 RS, el Grupo Parlamentario Popular, dirigiéndose a la presidenta el 28 de junio, pidió la reconsideración de aquella, «por ser contraria a derecho»; así como la convocatoria inmediata y urgente de la Mesa para que resolviera tal reclamación. El 30 de junio la Secretaría General del Senado emitió un informe sobre la viabilidad formal y material de la solicitud de reconsideración. Desde ambos puntos de vista los servicios jurídicos del Senado avalaron la Resolución de 25 de junio, aconsejando la desestimación íntegra de la petición cursada por el grupo, como así fue acordado por la presidenta ese 30 de junio⁶⁹. En la misma jornada, el Pleno del

66 Como reconoce la STC 139/2017, de 29 de noviembre (FJ. 5) «la presentación, el debate y la votación de las enmiendas cumplen igualmente la muy importante función de permitir a los ciudadanos conocer la postura de sus representantes respecto de una determinada iniciativa legislativa, así como las alternativas o modificaciones que puedan proponer en relación con la misma, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquéllos asumen o se separan de sus respectivos programas electorales».

67 STC 139/2017, de 29 de noviembre (FJ. 5).

68 Como muestra, la STC 32/2017, de 27 de febrero (FJ. 4).

69 La mezcla entre la homogeneidad de enmiendas y el veto presupuestario observada a lo largo de los incidentes estudiados se puede seguir apreciando hasta este momento, cuando el análisis jurídico-material que la Secretaría General realiza de la Resolución de la Presidencia se centra en el aspecto (despejado en su

Congreso debatió y votó las enmiendas introducidas por el Senado al proyecto de ley (sin la propuesta de modificación 103.309), entre fuertes críticas de la mayoría de formaciones políticas por lo sucedido con la enmienda relativa al IVA de las peluquerías⁷⁰.

El 2 de julio, en clara reacción a lo sucedido, el Grupo Popular registró una proposición de ley con el único —y reiterado— objetivo de incluir a los servicios de peluquería, barbería y estética entre los que se gravan al 10 % del IVA, retrasando, como en la propuesta de modificación, la entrada en vigor de la medida al siguiente ejercicio presupuestario⁷¹.

El último debate que generó la controvertida Resolución de la Presidencia del Senado se produjo en la Mesa del 21 de julio, cuando la presidenta que la había dictado no ostentaba ya el cargo. Los tres miembros del Grupo Popular mostraron su disconformidad con la desestimación de su solicitud de reconsideración. En esta línea, reiteraron las críticas a lo sucedido, denunciando el «atropello sin precedentes a la soberanía nacional» que suponía la anulación de la votación practicada y anunciando recurso al TC. El secretario primero (PSOE) defendió la actuación de la presidenta, que enmarcó en un escrupuloso cumplimiento del RS exento de toda arbitrariedad⁷².

El anuncio realizado se materializó en la interposición, el 7 de septiembre de 2021, de un recurso de amparo por el portavoz y la secretaria general del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, en el que pidieron al TC que reconociera «la vulneración de su derecho fundamental y el de los miembros del Grupo Parlamentario Popular a participar en la función legislativa como parte esencial de su *ius in officium*, con la consiguiente declaración de nulidad de las resoluciones de la presidenta del Senado de 25 y 30 de junio de 2021». Apoyada tal pretensión por el Ministerio Fiscal, y alegada la posición contraria por el Senado, el Pleno del

momento por la Mesa) de la congruencia de la propuesta de modificación 103.309 con la enmienda base; a pesar de reconocer que es el art. 151 RS en su conjunto (veto presupuestario) el marco en el que pueden darse las controversias a las que se refiere su apartado quinto. En esta línea, la Secretaría General del Senado sostuvo que «la combinación de la admisión a trámite de una propuesta de modificación incongruente con la enmienda que le debía servir de soporte, con la elusión del “veto presupuestario” gubernamental mediante el recuso a diferir la entrada en vigor de la medida al 1 de enero de 2022, puede considerarse como una alteración del procedimiento legislativo en materia presupuestaria que pudo lesionar las facultades de alguno o varios de los actores en dicho procedimiento». Extraído del apartado de antecedentes de la STC 167/2023, de 22 de noviembre.

70 En el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, n.º 116, de 30 de junio de 2021, pueden leerse los reproches que se manifestaron hacia la Resolución de la presidenta del Senado que anuló la votación de la enmienda en cuestión, dirigidos desde el PNV (que no participó en las votaciones como protesta por lo sucedido), Ciudadanos, BNG, PDeCAT, ERC, Vox y PP (pp. 79, 80, 81, 82, 83, 85 y 87 respectivamente).

71 La proposición también padeció el veto presupuestario del Gobierno, respaldado en este caso por la mayoría de la Mesa del Senado, como se analizó de manera más amplia (Nieto-Jiménez, 2023b: 218 y ss.).

72 En las pp. 750-759 del acta de la Mesa de 21 de julio de 2021 pueden leerse los distintos argumentos.

TC estimó unánimemente el recurso mediante la STC 167/2023, de 22 de noviembre⁷³.

Tanto el fallo de la sentencia como los razonamientos que condujeron hacia él resultan coincidentes con los que se han puesto de manifiesto a lo largo de este artículo, de modo que, sin ánimo exhaustivo, se indican a continuación las líneas generales de la argumentación seguida por el TC. Acertadamente, esta se centra en la delimitación del ámbito objetivo y temporal de la resolución de controversias a la que se refiere el art. 151.5 RS, transitando del plano general al concreto, terminando por inferir las correspondientes conclusiones.

En cuanto al objeto de las controversias «sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas» mencionadas en el precepto, como reiteradamente se ha sostenido en nuestro análisis, «versa sobre la discrepancia en torno a la calificación que el Gobierno haya hecho en el ejercicio de su facultad de veto presupuestario de una proposición de ley o enmienda como iniciativa que considera que supone o pudiera suponer un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios, a cuya tramitación, en consecuencia, se opone». De este modo, «las partes de la controversia o el incidente podrán ser, de un lado, el Gobierno y, de otro, en el ámbito de la Cámara, el órgano —normalmente, la mesa o la Presidencia— al que le corresponde el control de la facultad gubernamental de veto presupuestario» (FJ. 7c). A partir de que «una interpretación literal y sistemática del art. 151.5 RS pone de manifiesto [...] que las controversias o incidentes cuya resolución el precepto atribuye a la presidenta de la Cámara son aquellos que versan exclusivamente sobre el ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario», resultan ajenos al mismo otro tipo de controversias, como las generadas sobre la cuestión de la congruencia o conexión de homogeneidad de la propuesta de modificación 103.309. En consecuencia, el TC concluye que «las resoluciones recurridas en amparo al fundar la estimación de las solicitudes de controversia en la denunciada incongruencia [...] han excedido el marco regulador de las controversias [...] cuya resolución el art. 151.5 RS encomienda a la presidenta, contraviniendo claramente sus previsiones». Igualmente ajenas al objeto de las controversias reguladas en el art. 151.5 RS resultaban las solicitudes del Gobierno (segundo escrito) y del Grupo Socialista «fundadas exclusivamente en la incongruencia entre la propuesta de modificación y la enmienda que le dio cobertura» (FJ. 9a).

En lo atinente a la dimensión temporal, el TC sostiene que «el planteamiento y resolución de las controversias suscitadas [...] en relación con las propuestas de modificación del art. 125 RS tienen que tener lugar antes de que

⁷³ Recae ya, por tanto, en la XV legislatura, en la que también se utiliza con frecuencia el veto presupuestario, particularmente respecto de proposiciones de ley. A 11 de octubre de 2024, el Gobierno ha mostrado su disconformidad *ex art.* 134.6 CE con la tramitación de once, en cinco de los casos el veto ha sido aceptado por la Mesa y en los otros seis no, dando lugar uno de ellos (derogación impuesto sucesiones y donaciones) a un conflicto de atribuciones planteado por el Gobierno contra el Senado (admitido ya por el TC).

sean sometidas a debate y votación en la sesión plenaria y, en todo caso, previamente a que el Pleno en el ejercicio de la función legislativa las incorpore al texto que ha de remitir al Congreso de los Diputados». En el caso concreto, la controversia se promovió y resolvió después de la votación plenaria, «una vez que ha finalizado el procedimiento legislativo en el Senado», «sin que la consiguiente remisión del texto aprobado al Congreso de los Diputados —en este caso, las enmiendas introducidas en el proyecto de ley (art. 90.2 CE)— [...] pueda tener capacidad innovadora alguna sobre el contenido del texto aprobado por el Pleno del Senado, tratándose, en definitiva, de un acto meramente formal y debido. [...] De forma que, al haber concluido el procedimiento legislativo, la resolución de la controversia devino intempestiva» (FJ. 10b)⁷⁴.

En cualquier caso, como quiera que la enmienda difería su entrada en vigor y no afectaba al presupuesto en curso, la disconformidad «en modo alguno podría haber prosperado» por contravenir «claramente la doctrina constitucional [...] que con absoluta nitidez ha delimitado el ámbito temporal del ejercicio de la facultad gubernamental de veto presupuestario a los presupuestos en vigor» (FJ. 10c).

Los anteriores razonamientos permiten al TC concluir que «las resoluciones impugnadas además de contravenir preceptos reguladores del procedimiento legislativo (arts. 134.6 CE, 125 y 155 RS), han lesionado también el *ius in officium* del cargo de parlamentario (art. 23.2 CE) de los recurrentes en amparo y de los demás miembros del grupo parlamentario al que representan, en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes (art. 23.1 CE), en cuanto han privado de efectividad a los derechos y facultades de los que son titulares y a través de los que han participado en el ejercicio de la potestad legislativa del Senado [...], mediante la presentación de la propuesta de modificación [...] y la expresión de su voto a favor de la misma» (FJ. 11).

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Cazorla Prieto, L. M^a. (2001). Artículo 134.6. En Garrido Falla, F. (coord.), *Comentarios a la Constitución* (pp. 2318-2327). Madrid: Civitas.

⁷⁴ En otros términos del mismo fundamento jurídico: «en modo alguno, la facultad de resolver las controversias [...] en relación con el veto presupuestario gubernamental, ni el amplio y genérico cometido [...] de “velar por la observancia del Reglamento” (art. 37.9 RS), [...] se pueden trasmutar en una función fiscalizadora o de control, no atribuida expresamente por la Constitución ni el Reglamento del Senado, del resultado final del ejercicio por el Pleno de la Cámara de su función legislativa, que afectaría no solo a una de las potestades que expresamente la Constitución le encomienda, [...] sino además a los derechos y facultades de participación de sus miembros en el ejercicio de la misma, que son una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* de los parlamentarios [...]. Tal control no está previsto expresamente en el ordenamiento y, en cuanto implica una suerte de facultad implícita de fiscalización del resultado final de la actividad legislativa por parte de un órgano interno de la Cámara, resulta constitucionalmente inviable».

- Delgado-Iribarren García-Campero, M. (2023). Artículo 32. En Cuenca Miranda, A.; Hernández Oliver, B. y Ripollés Serrano, M. R. (coords.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 290-310). Madrid: Congreso de los Diputados.
- Dorado Frías, F. (2018). Las enmiendas en el procedimiento legislativo en el Senado. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 159-178.
- García-Escudero Márquez, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Escudero Márquez, P. (2013). De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes? *Teoría y Realidad Constitucional*, 31, 199-236.
- García-Escudero Márquez, P. (2022). El debido retorno del Parlamento a los hábitos pre-pandemia. En Tudela Aranda, J. y Kölling, M. (eds.), *Calidad democrática y Parlamento* (pp. 347-373). Madrid: Marcial Pons.
- García Morillo, J. y Pérez Tremps, P. (1998). Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del «veto presupuestario». *Parlamento y Constitución*, 2, 9-44.
- Nieto-Jiménez, J. C. (2023a). El empleo del veto presupuestario como vía alternativa para rechazar proposiciones de ley en tiempos de fragmentación parlamentaria: precedentes, evolución jurisprudencial y afectación de nuevos derechos. *Nuove Autonomie*, 1/2023, 389-420.
- Nieto-Jiménez, J. C. (2023b). La disconformidad del Gobierno con la tramitación de proposiciones de ley del Senado por razones presupuestarias. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 26, 208-231.
- Nieto-Jiménez, J. C. (2024). *Consecuencias de la fragmentación y la polarización en las Cortes Generales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pérez Jiménez, P. J. (1981). Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución Española. *Revista de Derecho Político*, 9, 111-159.
- Ridao Martín, J. (2019). El «veto» o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 32, 151-186.

TITLE: *Disputes over the qualification of amendments with budgetary implications in the Senate*

ABSTRACT: *This article delves into the intricate process unfolding in the Senate regarding a legislative proposal, featuring the controversies arising around amendment uniformity and budgetary veto. Specifically, It examines the budgetary veto by the government concerning the modification proposal tendered during the plenary phase, its rejection by the Senate board, and the resolution of this dispute by the Senate president, culminating with the annulment of a plenary vote conducted two days prior.*

RESUMEN: *En este artículo se analiza la compleja tramitación en el Senado de un proyecto de ley, protagonizada por las controversias surgidas en torno a la cuestión de la homogeneidad de las enmiendas y del veto presupuestario. Concretamente se presta atención al veto presupuestario del Gobierno a la tramitación de una propuesta de modificación presentada en fase de Pleno, a su rechazo por la Mesa del Senado y a la resolución de esta controversia por la presidenta del Senado, quien decidió la anulación de una votación plenaria celebrada dos días antes.*

KEY WORDS: *Amendment, budgetary veto, conflicts, Government, Senate.*

PALABRAS CLAVE: *Controversia, enmienda, Gobierno, Senado, veto presupuestario.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 30.05.2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 19.09.2024

CÓMO CITAR / CITATION: Nieto-Jiménez, J. C. (2024). Controversias sobre la calificación de enmiendas con repercusiones presupuestarias en el Senado. *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, 449-483.

