

EL ALCANCE DE LAS FACULTADES OTORGADAS A LA PRESIDENCIA DEL SENADO EN LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS RELATIVAS AL USO DEL «VETO PRESUPUESTARIO» DEL GOBIERNO Y LA DEFENSA DEL *IUS IN OFFICIUM* DEL PARLAMENTARIO. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 167/2023, DE 22 DE NOVIEMBRE. RECURSO DE AMPARO NÚM. 5657-2021. (BOE NÚM. 304, DE 21 DE DICIEMBRE DE 2023)

THE SCOPE OF THE POWERS GRANTED TO THE PRESIDENCY OF THE SENATE IN THE RESOLUTION OF DISPUTES REGARDING THE USE OF THE GOVERNMENT'S "BUDGETARY VETO" AND THE DEFENSE OF THE PARLIAMENTARIAN'S *IUS IN OFFICIUM*. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 167/2023, OF NOVEMBER 22. APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUM. 5657-2021. (BOE NUM. 304, OF DECEMBER 21, 2023)

M.^a Teresa GONZÁLEZ ESCUDERO
Letrada de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0002-0056-8339>

RESUMEN

Estamos ante un pronunciamiento que, además de reiterar la asentada doctrina del Tribunal Constitucional sobre cuestiones tales como el alcance del ius in officium, los requisitos de las propuestas de modificación en el Senado, o el alcance del «veto presupuestario» del Gobierno, precisa, al hilo de dos resoluciones de la presidenta de la Cámara Alta, dictadas al amparo del artículo 151.5 RS, el concreto alcance de este peculiar precepto e, indirectamente, el papel que los órganos rectores de las Cámaras deben adoptar en el ámbito de las funciones constitucionalmente atribuidas a ellas y a sus representantes.

Palabras clave: ius in officium, *Presidencia del Senado, propuestas de modificación, Senado, «veto presupuestario».*

Artículos clave: arts. 66.2, 90.2 y 134.6 CE. 125 y 151 RS.

Resoluciones relacionadas: respecto del ius in officium SSTC 224/2016, de 19 de diciembre, 159/2019, de 12 de diciembre, y 58/2023, de 23 de mayo. Respecto de la congruencia de enmiendas STC 119/2011, de 5 de julio. Respecto del «veto presupuestario» del Gobierno: 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, y 53/2021, de 15 de marzo.

ABSTRACT

We are faced with a declaration that, in addition to reiterating the established doctrine of the Constitutional Court on issues such as the scope of the ius in officium, the requirements of the modification proposals in the Senate, or the reach of the government's "budgetary veto", specifies, in light of two resolutions of the President of the Upper Chamber, issued in the appeal under Article 151.5 RS, the specific range of this particular precept and, indirectly, the role that the governing bodies of the Chambers must adopt in the sphere of the functions constitutionally attributed to them and their representatives.

Keywords: ius in officium, *Speaker of the Senate, motions for an amendment, Senate, "budgetary veto".*

Key articles: arts. 66.2, 90.2 and 134.6 of the Spanish Constitution. 125 and 151 of the Standing Orders of The Senate.

Related decisions: About the ius in officium SSTC 224/2016, December 19, 159/2019, December 12, and 58/2023, May 23. About the consistency of amendments STC 119/2011, July 5. About the Government's "budgetary veto": SSTC 34/2018, April 12; 44/2018, April 26; 94/2018, September 17; 139/2018, December 17; 17/2019, February 11, and 53/2021, March 15.

I. ANTECEDENTES

La sentencia que aquí se comenta se dictó como consecuencia del recurso de amparo interpuesto por don Javier Ignacio Maroto Aranzábal y doña Salomé Pradas Ten, miembros ambos del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, contra dos resoluciones de la Presidencia de dicha Cámara, de 25 y 30 de junio de 2021.

La primera de estas resoluciones, en virtud del artículo 151.5 del Reglamento del Senado (RS), resolvía las controversias formuladas por el Gobierno y el Grupo Parlamentario Socialista respecto de una propuesta de modificación (la número de registro 103.309) presentada al 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 inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego (en adelante proyecto de ley de medidas contra el fraude fiscal), y aprobado por el Pleno del Senado en su sesión de 23 de junio de 2021 (Diario de Sesiones [DS] del Senado, XIV legislatura, núm. 58, de 23 de junio de 2021).

La segunda de ellas desestimaba la solicitud de reconsideración formulada por el Grupo Parlamentario Popular contra la antedicha resolución de 25 de junio.

Su análisis debe partir de la previa narración de las incidencias que presidieron toda la tramitación de esta iniciativa, en especial durante la sesión plenaria, y de un contexto político presidido por la falta de mayorías claras en las Cámaras, también en esta ocasión en el Senado, que habría impulsado al Ejecutivo de la XIV legislatura a recurrir en dicha Cámara a su potestad de oposición respecto de iniciativas (tanto proposiciones de ley como enmiendas) que supusieran aumento de gasto o disminución de ingresos presupuestarios, recurso que, si bien ya había generado numerosos conflictos en la Cámara Baja, en la Alta, podríamos decir, se estrenan con este caso¹.

¹ En efecto, en la XIV legislatura se suscitaron nuevos conflictos entre el Senado y el Gobierno en relación con la potestad reconocida a este último en el artículo 134.6 de la Constitución española (CE) con ocasión de la inédita oposición del Gobierno a la tra-

Por lo que se refiere a los incidentes de tramitación observados, destaca, en primer lugar, la oposición formulada por el Gobierno a la tramitación de la enmienda número 147, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, que establecía un tipo reducido en el impuesto sobre el valor añadido (IVA) de los servicios de peluquería, barbería y estética, al modificar, desde la entrada en vigor de la ley y vigencia indefinida, el apartado Uno, punto 2 del artículo 91 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

El Gobierno presentó dicha oposición, en tiempo y forma, pues, tal y como señala el Tribunal Constitucional en los antecedentes de la sentencia, «en el escrito se precisaban la aplicación presupuestaria afectada por la enmienda y el importe de su impacto presupuestario».

Aun así, el Grupo Parlamentario Popular solicitó reconsideración de la inadmisión de la citada enmienda –comunicada por la Presidencia de la Cámara en fecha 16 de junio de 2021–. La Mesa del Senado, por mayoría, inadmitiría esta solicitud en su acuerdo de 22 de junio «ya que no cabe reconsideración sobre el acuerdo de la Presidencia del Senado» del citado 16 de junio².

Hasta aquí, sin embargo, nada presagiaba el conflicto, pues no era la primera vez en la legislatura que el Gobierno se oponía a la tramitación de proposiciones de ley o de enmiendas.

La situación se complica durante el debate en Pleno al llegar todos los grupos parlamentarios, a excepción del socialista, a un

mitación de enmiendas en el Senado presentadas a los proyectos de ley de presupuestos generales del Estado para los años 2022 y 2023, también relacionadas con lo que coloquialmente denominamos «el IVA de las peluquerías». Ya en la xv legislatura, los conflictos Gobierno versus Cámara Alta se han plasmado, sobre todo, con ocasión de la presentación, por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado, de la Proposición de Ley por la que se deroga la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En esta ocasión, la Mesa de la Cámara admitió a trámite el 21 de noviembre de 2023 esta iniciativa a pesar de la oposición formulada por el Gobierno, al considerar que no afectaba al presupuesto en vigor. El Ejecutivo en fecha 19 de diciembre solicitaría la revocación del acuerdo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73.1 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerimiento que fue rechazado el 18 de enero de 2024 por la Mesa del Senado. Finalmente, en fecha 23 de abril de 2024, el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el conflicto entre órganos constitucionales promovido por el Gobierno en relación con este asunto.

² Para ver la resolución completa que fundamentaría este acuerdo: <https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/organossenado/mesa/actasmesasenado/index.html?legis=14>

acuerdo para presentar una propuesta de modificación amparada en el artículo 125 RS, y sobre la base de la enmienda número 27 del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal que proponía una modificación de la ley del IVA referida, en esta ocasión, al régimen simplificado del artículo 122. Así las cosas, la propuesta de modificación añadía un apartado a la enmienda 27 en el que se reproducía la número 147, con una sola, pero importante, novedad, cual es la de que el nuevo tipo reducido entraría en vigor el 1 de enero de 2022³.

Presentada la propuesta de modificación, la presidenta del Senado, en uso de las facultades delegadas por la Mesa de la Cámara en su reunión de 12 de diciembre de 2019, procedió, en el curso de la sesión plenaria, a calificar la iniciativa e inadmitirla por considerar que «no guarda la debida congruencia con la enmienda número 27 sobre la que se articula, como exige el artículo 125.1 a) RS». El portavoz del Grupo Parlamentario Popular solicitó *in voce*, y acto seguido, la reconsideración de la inadmisión de la propuesta de modificación, así como que no se procediera a la votación hasta que la Mesa de la Cámara pudiera estudiar el escrito que su grupo iba a presentar inmediatamente reiterando la reconsideración de la inadmisión. La presidenta suspendió la sesión y convocó la Mesa de la Cámara.

En paralelo, el Gobierno presentó su escrito de oposición a la tramitación de la propuesta de modificación en liza, en el que argumentaba las razones por las que esta enmienda suponía una disminución de ingresos presupuestarios, pero evitaba toda referencia al traslado de su entrada en vigor al ejercicio presupuestario siguiente.

³ La propuesta de modificación tenía el siguiente tenor:

Artículo octavo. Modificación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido

Se introducen dos apartados Uno bis y Uno ter con la siguiente redacción:

«Uno bis. Se modifica el número 4 del apartado Dos del art. 122 quedando redactado de la siguiente forma: Artículo 122. Régimen simplificado. Dos. Quedarán excluidos del régimen simplificado: [...] 4. 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. Uno ter. Se modifica el Apartado Uno. punto 2 del artículo 91 añadiendo un número 14.º con la siguiente redacción: Con efectos a partir del 1 de enero de 2022 y vigencia indefinida, se modifica el Apartado Uno. punto 2 del artículo 91 añadiendo un número 14.º. 14.º Los servicios de peluquería, barbería y estética».

La Mesa del Senado adoptó dos acuerdos:

Uno, el relativo a la oposición del Gobierno, fue de inadmisión «ya que, al referirse la propuesta de modificación a un ejercicio presupuestario futuro, no estando suficientemente motivado que la aprobación de la misma pudiera 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».

El otro, el referido a la solicitud de reconsideración presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado, fue, sin embargo, de estimación y, consecuentemente, de admisión a trámite de la propuesta de modificación con número de registro de entrada 103.309, que debería someterse a la consideración del Pleno.

A partir de este momento la sucesión de los acontecimientos se debe referenciar al minuto, ya que mientras la Cámara votaba las enmiendas al proyecto de ley de medidas contra el fraude fiscal –también la propuesta de modificación controvertida– la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales presentaba un escrito (a las 21:37 h) solicitando a la presidenta amparo en virtud del artículo 151.5 RS.

No obstante, las enmiendas al dictamen de la comisión de la citada iniciativa –incluida la propuesta de modificación número 103.309– serían aprobadas, levantándose la sesión a las 21 horas y 43 minutos, tras el anuncio de la Presidencia de que «tal y como dispone el artículo 90 de la Constitución se dará traslado de las enmiendas aprobadas por el Senado al Congreso de los Diputados, para que se pronuncie sobre las mismas de forma previa a la sanción del texto definitivo por S.M. el Rey».

No cesan aquí los escritos. El Gobierno presentó uno nuevo, el 24 de junio, y el Grupo Parlamentario Socialista hizo lo propio el 25 de junio. En ambos casos se solicitaba a la presidenta que resolviera, en virtud del artículo 151.5 RS, la controversia suscitada en relación con la propuesta de modificación, por no guardar esta la obligada congruencia con la enmienda sobre la que se articuló, razón por la cual no podía admitirse a trámite. Además, la reclamación del Grupo Parlamentario Socialista incluía la petición de que la presidenta decidiera sobre la votación subsiguiente llevada a cabo el día 23 de junio.

A la vista de tales escritos la presidenta del Senado, por resolución de 25 de junio de 2021, decidió lo siguiente:

- 1.º Estimar las solicitudes de resolución de la controversia formuladas por el Gobierno y por el Grupo Parlamentario Socialista en virtud de lo dispuesto en el artículo 151.5 del Reglamento del Senado.
- 2.º Declarar la nulidad de la votación en el Pleno de la propuesta de modificación con número de registro de entrada 103.309.
- 3.º Ordenar, en consecuencia, 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 del Reglamento de la Cámara.
- 4.º Dar traslado de la presente Resolución al Gobierno, a los Grupos parlamentarios de la Cámara y a la Secretaría General del Senado.

La solicitud de reconsideración de esta resolución presentada por el Grupo Parlamentario Popular fue a su vez desestimada por una nueva resolución de la presidenta, de fecha 30 de junio, en virtud de una serie de fundamentos jurídicos contenidos en un informe de la Secretaría General que exponía razones jurídico-formales y materiales para desestimar la solicitud de reconsideración.

Las razones jurídico-formales que se alegaron pretendían defender la legitimidad de la resolución de la Presidencia de 25 de junio, por considerar que reunía todos los requisitos reglados que establece el Reglamento del Senado para dictarla, a la sazón los siguientes: (i) el artículo 151.5 RS regula una competencia exclusiva de la Presidencia de la Cámara; (ii) el precepto no concreta qué sujetos están legitimados para plantear la solución de la controversia; (iii) tampoco establece un plazo para formular o resolver dichas controversias; (iv) las reclamaciones han estar relacionadas con incidentes relativos al ejercicio de las facultades de los artículos 134.6 CE y 151 RS; (v) aunque el precepto no prevé la posibilidad de una reconsideración, tampoco lo impide y, finalmente, (vi) esta potestad específica de la Presidencia podría quedar enmarcada en la más genérica que recoge el artículo 37.9 RS, esto es, en la de velar por la observancia del Reglamento.

Las razones jurídico-materiales que justificaron desestimar la solicitud de reconsideración del Grupo Parlamentario Popular se basaban en dos argumentos:

- El primero se apoyaba en la falta de congruencia entre la propuesta de modificación número 103.309 y la enmienda 27 que la sustenta, recogiendo el Tribunal Constitucional en los antecedentes de la sentencia el siguiente extracto del informe: «los argumentos que se emplearon en la reunión de la Mesa del día 23 de junio para admitir a trámite la propuesta de modificación [...] adolecieron del rigor que exige el examen de la congruencia en ese momento del procedimiento, pues tomaron como punto de referencia, no la enmienda número 27, sino el conjunto del proyecto de ley».
- El segundo, pretendía justificar la competencia de la presidenta del Senado para dictar la resolución en virtud del artículo 151.5 RS, al afirmar 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 recurso 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 puede lesionar las facultades de alguno o varios de los actores en dicho procedimiento. La existencia de esta alteración del procedimiento legislativo podría encajarse en el supuesto previsto en el artículo 151.5 del Reglamento, como incidente que motivaría la controversia y que legitimaría, también desde esta perspectiva jurídico-material, la resolución de la Presidencia».

Todos estos acontecimientos expuestos son los que van a fundamentar el recurso de amparo por vulneración del derecho al ejercicio del cargo público parlamentario (artículo 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (artículo 23.1 CE).

II. COMENTARIO

La Sentencia 167/2023 se dicta al considerar de especial trascendencia constitucional determinar si la facultad atribuida a la Presidencia del Senado para resolver las controversias que puedan suscitarse a propósito del coloquialmente conocido como «veto presupuestario» del Gobierno avala o no la declaración de nulidad de una votación del Pleno de la Cámara, cuestión, por otra parte, que incide directamente sobre el derecho de los senadores y de los grupos parlamentarios al ejercicio del cargo, pues, según señala el Tribunal Constitucional, el *ius in officium* comprende la participación en la función legislativa constitucionalmente encomendada a la Cámara.

Sin embargo, más allá de que el fundamento jurídico 4 reitere su doctrina acerca del alcance y protección de este derecho fundamental, la sentencia ahora comentada adquiere una especial trascendencia al analizar, de forma minuciosa, diversas cuestiones relacionadas con la tramitación parlamentaria, todas ellas de relevancia, aunque de desigual novedad.

En efecto, al hilo de los incidentes surgidos con ocasión de la tramitación en el Senado del proyecto de ley de medidas contra el fraude fiscal, el Alto Tribunal analiza, por un lado, el alcance del concepto de congruencia o uniformidad de enmiendas, pero, sobre todo, sintetiza, para clarificar y reiterar, su doctrina sobre el uso del «veto presupuestario» y, finalmente, acota y define el ámbito de aplicación del artículo 151.5 RS, radicando en este último punto la principal originalidad de la sentencia.

De la doctrina constitucional sobre el alcance del ius in officium

La sentencia no se puede considerar novedosa respecto al alcance del *ius in officium* de los senadores, ya que no hace más que reiterar en la letra A) del fundamento jurídico 4 su doctrina tantas veces expuesta en sentencias anteriores.

Recuerda así que este derecho implica no solamente acceder a los cargos de naturaleza representativa, sino también a «mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley sin constricciones o perturbaciones ilegítimas».

Repite también que este derecho es un derecho de configuración legal, lo que –dirá la sentencia reproduciendo la 225/1992, de 14 de diciembre– «significa lisa y llanamente que se habilita al legislador, desde la propia Constitución, para delimitar el ámbito del derecho, sin mellar su contenido esencial» e insiste en que «tanto las normas que establezcan los requisitos y condiciones para el ejercicio del derecho como sus actos de aplicación pueden ser traídos ante este tribunal no solo por quiebra de la igualdad, sino por cualquier otro género de inadecuación al contenido esencial del derecho».

Delimita los derechos y facultades del estatuto del parlamentario que tienen la condición de fundamentales por pertenecer al núcleo de la función representativa y que son, entre otros, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y con el control de la acción del Gobierno.

Relaciona el derecho enunciado en el artículo 23.2 CE con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de los representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (artículo 23.1 CE), y afirma que ambos derechos quedarían vacíos de contenido y serían ineficaces si el representante político se viese privado o perturbado en el ejercicio de su derecho reconocido en el mencionado artículo 23.2 CE.

Enumera, por fin, aquellas facultades que ostentan los parlamentarios, íntimamente relacionadas con la vertiente legislativa del *ius in officium* –presentación de propuestas legislativas, participación en el debate parlamentario, presentación y, en su caso, introducción de enmiendas, y derecho a expresar su posición mediante el voto– para, recordando la Sentencia 119/2011, insistir en el deber de protección de todas estas facultades que corresponde a los órganos rectores de las cámaras, y que les debería obligar a alejarse de posiciones partidistas, cuyo ejercicio corresponde más a los portavoces de los grupos parlamentarios.

En este sentido, al final del fundamento jurídico 8, la sentencia insiste, no ya en el deber de protección, sino en ese espíritu de imparcialidad que debe servir de inspiración y límite a las posibles interpretaciones que aquellos órganos hagan de las normas reglamentarias del procedimiento legislativo, pues

la autonomía interpretativa, como manifestación de la autonomía de las cámaras, de la que están dotados sus órganos cuenta con ciertos límites derivados, por un lado, de la subordinación del órgano interpretador a la labor de creación normativa del Pleno, lo que impide innovaciones que contradigan los contenidos de las disposiciones legales o reglamentarias; y, por otro, de la eventual afectación que pueda tener en el ámbito del derecho de representación política, lo que determina que debe de hacerse una exégesis o interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar de manera expresa, suficiente y adecuada las razones de su aplicación, pues de lo contrario se puede vulnerar no solo el derecho fundamental de los representantes de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también infringir el de estos de participar en los asuntos públicos a través de representantes libremente elegidos (art. 23.1 CE) [SSTC 224/2016, FJ 2 c); 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5 c), y 58/2023, de 23 de mayo, FJ 3].

Centrada así la cuestión, el Tribunal Constitucional revisará si las resoluciones impugnadas por los senadores del Grupo Parlamentario Popular incumplen aquella obligación de protección y este deber de imparcialidad, afectando al núcleo esencial del artículo 23 en la concreta vertiente del ejercicio de la potestad legislativa del Senado y, para ello, analizará algunos aspectos propios, tanto de la capacidad colegisladora de la Cámara Alta, como del alcance del «veto presupuestario» en el desarrollo del procedimiento legislativo en dicha Cámara.

De la capacidad colegisladora del Senado. El ejercicio del derecho de enmienda y sus requisitos

El Tribunal Constitucional revisa brevemente la posición del Senado en el ámbito del procedimiento legislativo y reitera su jurisprudencia, según la cual, el artículo 90.2 CE concreta el sentido de la capacidad colegisladora de la Cámara Alta prevista en el artículo 66.2 CE, recordando que, además, al prever la aprobación del texto recibido de la Cámara Baja, el artículo 106.1 RS amplía su actuación más allá de los concretos supuestos de discrepancia respecto del

texto remitido por el Congreso de los Diputados que se recogen en el precepto constitucional, esto es, más allá de la simple oposición de veto o la introducción de enmiendas.

No profundiza en este aspecto la sentencia al no ser objeto de cuestión esta posición constitucional del Senado, y pasa directamente a enumerar las clases de enmiendas que en las distintas fases del procedimiento legislativo ordinario es posible presentar, con especial detalle, obviamente, en las propuestas de modificación que pueden formularse en la última de aquellas fases, es decir, con ocasión del debate y votación en Pleno del dictamen de la iniciativa, y que regula el artículo 125 RS.

Es preciso recordar en este momento que el primer conflicto suscitado durante el debate en el Pleno haría referencia a esta cuestión, pues la presidenta de la Cámara inadmitió la propuesta de modificación presentada por todos los grupos parlamentarios, menos el grupo socialista, por no cumplir los requisitos exigidos en el artículo 125.1 a) RS.

Nada puede objetarse a esta actuación en tanto en cuanto la presidenta tenía la competencia delegada de calificación de enmiendas –también de aquellas que van surgiendo a lo largo del debate parlamentario– en virtud de un acuerdo de la Mesa de la Cámara que se adopta al principio de la legislatura, el de 12 de diciembre de 2019 en este caso, correspondiendo, por tanto, a la Presidencia observar si se cumplían o no los requisitos del artículo 125 RS, que exigen congruencia entre la propuesta de modificación presentada y la enmienda en la que se sustenta o, para no requerir tal relación, que la propuesta de modificación se firme por todos los grupos parlamentarios.

Tampoco suscita mayor reparo el hecho de que el Grupo Parlamentario Popular solicitara la reconsideración de esta inadmisión a trámite, por cuanto viene siendo habitual que las decisiones adoptadas por la Presidencia de la Cámara por delegación puedan ser recurridas ante la Mesa del Senado, lo único extraordinario en este caso sería la premura en la tramitación de los incidentes, como consecuencia de la fase de tramitación en la que se encontraba la iniciativa legislativa.

Aun así, el Tribunal Constitucional no desaprovecha la ocasión para reiterar, en el fundamento jurídico 6, su doctrina sobre los límites materiales a la presentación de enmiendas que justifican la exigencia

general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y el texto a enmendar, fruto del carácter subsidiario que por su propia naturaleza toda enmienda tiene respecto del texto enmendado, y cuyo control corresponde, «con un amplio margen de apreciación», a los órganos que reglamentariamente tengan atribuida tal competencia, y ello porque a pesar del acuerdo existente sobre la homogeneidad de la enmienda y el texto enmendado, también aplicable en las propuestas de modificación, existía discrepancia entre las partes del proceso sobre si «esa congruencia o conexión de homogeneidad ha de exigirse, en el caso de las propuestas de modificación, con el texto enmendado, es decir, con el proyecto o proposición de ley remitido por el Congreso de los Diputados, o con la enmienda o voto particular que le sirve de soporte».

Desgraciadamente el Tribunal opta por no dar respuesta a esta discrepancia, amparándose en que no es necesario dilucidar la cuestión «para constatar la acomodación o no de las resoluciones recurridas a su marco regulador», así como en que la Mesa de la Cámara estimó la reconsideración contra la inadmisión de la Presidencia, adoptando una decisión «que había alcanzado firmeza desde el momento en que se hizo pública en la sesión plenaria o fue notificada», y que no era, además, «susceptible de recurso o impugnación en el ámbito interno de la Cámara».

Más allá de este posible reproche de la propuesta de modificación, el Tribunal Constitucional rechaza que se esté incumpliendo los requisitos del artículo 125 RS por el simple hecho de introducir en una enmienda viva, en este caso la número 27 del Grupo Parlamentario de Izquierda Confederal, otra respecto de la cual, con carácter previo, el Gobierno se hubiera opuesto a su tramitación por razones presupuestarias, afirmando que, por esa sola circunstancia y ante el silencio del Reglamento, no parece procedente inadmitir la propuesta de modificación.

Del «veto presupuestario» del Gobierno

El Tribunal comienza el fundamento jurídico 7 de la sentencia afirmando, sin ningún género de dudas, que la propuesta de modificación, en tanto que especie del género enmienda, no priva al Gobierno de la facultad que le reconoce el artículo 134.6 CE, y esto

es así, a pesar de que a ella no se refiera el artículo 151 RS, artículo que solo regula su ejercicio para los supuestos de presentación de proposiciones de ley o de enmiendas, estas últimas, dentro del plazo establecido en el artículo 107 RS. Esta afirmación, en todo caso, no suscitaba diferencias entre las partes personadas en el recurso de amparo: obviamente, el Gobierno podrá ejercer la facultad de «veto presupuestario» durante la sesión plenaria en la que se presente una propuesta de modificación a la que se oponga.

Todo lo anterior sirve al Tribunal Constitucional para recordar, con unas breves pero precisas pinceladas, su consolidada jurisprudencia en relación con la oposición del Gobierno a enmiendas u otras iniciativas *ex* artículo 134.6 CE y que considera aplicable a las propuestas de modificación, con las singularidades mencionadas en relación con el momento en que debe ejercerse.

Recuerda el Tribunal aspectos tan importantes de esta doctrina como: la finalidad constitucional de la facultad de veto, «que es salvaguardar la autorización sobre el volumen de ingresos y gastos públicos ya obtenida por el gobierno»; su alcance objetivo, «vinculado siempre a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva»; su alcance temporal, «ligado al carácter anual del presupuesto»; la exigencia de motivación, «que ha de incluir la identificación de las concretas partidas presupuestarias afectadas», y la naturaleza del control material o formal que realizan los órganos rectores de las Cámaras, «en cuanto control reglado de carácter técnico jurídico que no puede responder a criterios de oportunidad y que debe salvar el respeto de los derechos fundamentales de los parlamentarios».

De los aspectos así enumerados, el único punto de conflicto se suscita respecto del alcance temporal, ya que la resolución de la Presidencia reprocha que la propuesta de modificación introdujera una cláusula de entrada en vigor diferida al ejercicio presupuestario siguiente, reproche que para el Tribunal Constitucional no tiene sustento, ni reglamentario ni en la propia institución del veto gubernamental, sino que, por contra, cláusulas de este tipo refuerzan la autorización que ya ha recibido el Gobierno en relación con unos determinados ingresos y gastos para un concreto ejercicio, y evitan que se pongan obstáculos a la propia ejecución presupuestaria, pues

el alcance temporal de esta potestad gubernamental «tiene como finalidad salvaguardar la disposición del Gobierno sobre su propio plan económico, una vez autorizado por el Parlamento, por lo que debe referirse al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el principio de anualidad del art. 134.6 CE, entendiendo por tal tanto el autorizado expresamente como incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria (art. 134.4 CE) [...]».

Es más, el Tribunal Constitucional reprocha que la resolución no contenga un pronunciamiento expreso o con la precisión que cabría esperar «sobre la posible incidencia presupuestaria o no de la citada propuesta de modificación en el presupuesto en vigor, lo que, en principio, podría haber conducido a que hubiera prosperado, de satisfacer el resto de los requisitos a los que está sometido el ejercicio de la facultad de “veto presupuestario”, o no, en caso contrario, la oposición del Gobierno a su tramitación⁴». Llega así el Tribunal a la conclusión de que contravenir el ámbito temporal del ejercicio de la facultad de oposición del Gobierno tiene una doble consecuencia desfavorable, apuntada al final del fundamento jurídico 10:

De una parte, porque desnaturaliza la razón de ser de la facultad de veto del Gobierno del art. 134.6 CE, al limitar a las Cortes Generales, en este caso al Senado, a que, en el ejercicio de su potestad legislativa reconocida constitucionalmente (art. 66.2 CE), puedan adoptar iniciativas que no afecten al presupuesto en vigor, siempre que sean conformes al bloque de constitucionalidad y acordes con los reglamentos de las Cámaras. De otra parte, porque supone una limitación contraria al art. 23 CE, por la incidencia negativa que tiene «la aplicación extendida en el tiempo de la facultad del art. 134.6 CE» [STC 17/2019, FJ 4 b)] en los derechos que reconoce aquel precepto, pues constituye, en lo que ahora importa, una restricción al ejercicio de la vertiente esencial y más genuina del *ius in officium* de los parlamentarios, como es la de los derechos y facultades de los

⁴ En todo caso, de la forma en la que el Tribunal Constitucional se expresa se puede quizás intuir que no siempre va a ser suficiente para evitar la oposición del Gobierno diferir la entrada en vigor de una medida al ejercicio presupuestario siguiente. En el extracto transcrito parece que el Tribunal deja abierta la puerta a que el Gobierno en su escrito argumente los motivos en los que una determinada medida, aun entrando en vigor en el siguiente ejercicio presupuestario, limite sus ingresos o gastos del presupuesto en vigor, por ejemplo, cuando al proponerse la medida ya se sabe que estos van a ser prorrogados.

que son titulares y a través de los cuales se vertebra su participación en la función legislativa [...].

De la potestad de la Presidencia del Senado regulada en el artículo 151.5 RS

Tras este rápido repaso de los requisitos del veto gubernamental a las iniciativas con incidencia en los gastos e ingresos presupuestarios, el Tribunal Constitucional analiza el ejercicio que la presidenta del Senado hizo de su facultad de solución de controversias surgidas al hilo de la presentación de aquel «veto».

El artículo 151.5 RS es una de las especialidades más llamativas que existen en la tramitación parlamentaria de iniciativas legislativas, y que no tiene equivalente en el Reglamento del Congreso (RCD).

La regulación de la figura del «veto presupuestario» en una y otra Cámara no es, en modo alguno, coincidente, puesto que el Congreso de los Diputados la regula en distintos artículos de su Reglamento, en función de la iniciativa de que se trate⁵, mientras que el Reglamento del Senado recoge esta regulación en un único artículo, el 151, que se inserta en el capítulo tercero del título cuarto, al regular el procedimiento presupuestario. Esta distinta sistemática incluye también diferencias sustanciales en cuanto al alcance de la potestad gubernamental en relación con el procedimiento de aprobación de los presupuestos generales del Estado, ya que el Reglamento del Congreso reconoce al Gobierno la posibilidad de oponerse, en este procedimiento, solo a aquellas enmiendas que supongan una disminución de ingresos, ante el silencio del Reglamento del Senado al respecto.

Pero, sin duda, la diferencia más peculiar va a radicar en esa potestad concreta que se concede a la Presidencia de la Cámara Alta para resolver «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»,

⁵ Art. 111 para las enmiendas a proyectos de ley, art. 126 para las proposiciones de ley, art. 133.4 para las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos generales del Estado (PLPGE).

esto es, en el referido a la posibilidad de que el Ejecutivo manifieste su conformidad o disconformidad en la tramitación de iniciativas de carácter legislativo si, en su opinión, supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

Esta potestad, como ha señalado el informe de la Secretaría General del Senado, podría quedar enmarcada en la más genérica que recoge el artículo 37.9 RS, esto es, en la de velar por la observancia del Reglamento, sin embargo, la norma de funcionamiento de la Cámara ha optado por establecer una específica y singular competencia, que el Alto Tribunal procede a delimitar en la sentencia que ahora se analiza.

A pesar de esta insólita regulación, el Tribunal Constitucional no hace reproche alguno a su existencia, muy al contrario, aprovecha su pronunciamiento para justificarla, al señalar que esta es una potestad al servicio de la finalidad a la que sirve la facultad del «veto presupuestario», esto es, la de evitar que a través de proposiciones de ley y enmiendas se altere el contenido de los presupuestos, impidiendo que se tramiten iniciativas que puedan suponer un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios.

Esta finalidad va a ser, además, la que informe y presida la interpretación que el Alto Tribunal hace del citado precepto en su fundamentación.

En un primer momento el Tribunal Constitucional se centra, sin olvidar la necesidad de cohonestar ambas funciones, en las diferencias existentes entre la potestad de calificación de enmiendas, que en este caso decide sobre la admisibilidad y tramitación de la propuesta de modificación, y la que el artículo 151.5 RS otorga a su presidente, diferencias respecto de las que no parece existir una posición tan unánime entre la representación procesal de la Cámara, el Ministerio Fiscal y la parte demandante.

Así, en la sentencia se delimita el objeto sobre el que puede versar el ejercicio de esta facultad, que girará en torno a uno de los dos siguientes supuestos de hecho:

- la discrepancia acerca de la calificación que el Gobierno haga «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 disminución de los ingresos presupuestarios, a cuya tramitación, en consecuencia, se opondrá», o
- «las incidencias que puedan surgir en el procedimiento previsto reglamentariamente para expresar el veto gubernativo a dicha tramitación».

A continuación, hace hincapié el Tribunal en que esta función atribuida a la Presidencia de la Cámara constituye una función materialmente distinta a la de calificar y decidir sobre la admisibilidad y tramitación de los escritos parlamentarios. Calificar, afirma el Alto Tribunal, «tiene por objeto constatar por el órgano para ello competente el cumplimiento de los requisitos formales y materiales que debe satisfacer en cada caso la iniciativa de la que se trate para poder acordar su admisión, y consiguiente tramitación, o su inadmisión», mientras que la facultad reconocida en el artículo 151.5 RS «versa exclusivamente sobre la discrepancia que pueda surgir en relación con el ejercicio de la facultad de *veto presupuestario* del Gobierno, que es lo mismo que decir, sobre su criterio respecto a la incidencia presupuestaria o no de la proposición de ley o enmienda, o sobre los incidentes que pueden acaecer en el procedimiento a través del que se ejercita dicha facultad».

Los supuestos en los que es posible su uso están, pues, sometidos a una interpretación restrictiva.

En conclusión, de las tres controversias que se plantearon, solo la primera presentada por el Gobierno el mismo 23 de junio versó sobre una discrepancia, existente entre este y la Mesa de la Cámara, en torno a la incidencia presupuestaria de la propuesta de modificación en liza. Las otras dos, presentadas por el Gobierno el 24 de junio, y por el Grupo Parlamentario Socialista al día siguiente, al referirse al cumplimiento del requisito de admisibilidad que debía respetar la propuesta de modificación, en concreto, el relativo a la congruencia o conexión de homogeneidad, no pueden constituirse en objeto de las controversias o incidentes cuya solución atribuye al presidente del Senado el artículo 151.5 RS. El Tribunal Constitucional insiste en esta afirmación en varios párrafos del fundamento jurídico 9 en términos muy rotundos, valga como ejemplo la siguiente cita: «Ha de concluirse, por consiguiente, que las resoluciones recurridas en

amparo al fundar la estimación de las solicitudes de controversia en la denunciada incongruencia entre la propuesta de modificación núm. 103.309 y la enmienda núm. 27 del Grupo Parlamentario de Izquierda Confederal han excedido el marco regulador de las controversias e incidentes cuya resolución el art. 151.5 RS encomienda a la presidenta, contraviniendo claramente sus previsiones».

No se resuelve, sin embargo, la cuestión relativa a quiénes están legitimados para acudir a la Presidencia de la Cámara con el fin de reclamar la solución de tales controversias. El informe de la Secretaría General en el que se basaba la resolución de 30 de junio ponía de manifiesto que el precepto no concreta qué sujetos pueden plantear la solución de la controversia. El Alto Tribunal, por su parte, señala en el fundamento jurídico 7 que las partes 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 corresponde el control de la facultad gubernamental del *veto presupuestario*», pero deja sin resolver si un grupo parlamentario puede ser titular de la facultad de instar la resolución de tales controversias o incidentes, y ello porque, en este caso, el Tribunal considera que la impugnación del Grupo Parlamentario Socialista no hacía referencia a controversias que entraban dentro del ámbito de aplicación del artículo.

Otro de los aspectos que analiza la sentencia en relación con esta facultad es el relativo al plazo para suscitar y resolver las controversias o incidentes que entren dentro del ámbito del apartado 5 del artículo 151 RS. Tras constatar que el precepto no establece plazo alguno, el Tribunal afirma que ello no significa que su planteamiento y resolución pueda realizarse en cualquier momento y sostiene claramente que «el planteamiento y resolución de las controversias suscitadas al amparo de dicho precepto en relación con las propuestas de modificación del art. 125 RS tienen que tener lugar antes de que 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 (arts. 90.2 CE y 106.1 RS), pues llegado ese momento, la controversia pierde su objeto y finalidad, resultando su función desnaturalizada, dado que las propuestas de modificación ya habrían sido sometidas definitivamente a debate y votación de la Cámara».

De esta afirmación se extraen una serie de conclusiones que, aun pareciendo una obviedad, no lo fueron en aquel momento, a saber:

- La controversia debe resolverse antes de que finalice el procedimiento legislativo en el Senado.
- La tramitación de los proyectos o proposiciones de ley en el procedimiento legislativo ordinario en dicha Cámara concluye con la deliberación y votación en Pleno de los textos, «sin que la consiguiente remisión del texto aprobado al Congreso de los Diputados [...], 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», o dicho en otras palabras, el Pleno «es el órgano que tiene atribuída la fijación última del contenido de dichos textos, con lo que concluye en su seno el procedimiento legislativo».
- Este límite temporal, aunque no lo diga la sentencia, debería aplicarse al planteamiento y resolución de controversias e incidentes relacionados con cualquier enmienda o proposición de ley.
- El incumplimiento de este límite temporal por la Presidencia de la Cámara convertiría la función reconocida en el artículo 151 RS, y la más genérica del artículo 37.9 RS, 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», control que «implica una suerte de facultad implícita de fiscalización del resultado final de la actividad legislativa por parte de un órgano interno de la Cámara, constitucionalmente inviable» por cuanto menoscaba tanto las potestades que expresamente la Constitución encomienda al Senado, y que son «máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático», como los derechos y facultades de partici-

pación de sus miembros en el ejercicio de esas potestades, manifestación del *ius in officium* de los parlamentarios⁶.

- Existen dos únicos caminos para solucionar las posibles irregularidades imputables al Pleno del Senado cometidas durante el ejercicio de la función legislativa. Una vía será «la segunda lectura, en caso de que se hubiesen formulado vetos o introducido enmiendas en el proyecto o la proposición de ley, que ha de llevar a cabo el Congreso de los Diputados para su aprobación definitiva». La otra vía será la de los mecanismos jurisdiccionales, que se activan por los sujetos legitimados ante el órgano competente, y que están previstos en nuestro ordenamiento jurídico para los supuestos en los que aquellas irregularidades pudieran llegar a determinar la posible inconstitucionalidad de la ley, en su caso, aprobada, por vicios en el procedimiento legislativo o pudieran vulnerar derechos fundamentales de los miembros de las Cámaras.

III. CONCLUSIONES

Sin duda esta sentencia es un magnífico recordatorio de consolidadas doctrinas del Alto Tribunal en aspectos de especial significación como el *ius in officium* de los parlamentarios, los requisitos del ejercicio del derecho de enmienda en la tramitación legislativa en el Senado, o la doctrina general sobre la aplicación de la facultad

⁶ En esta línea de respeto a las potestades que el Parlamento ejerce, destaca el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre 2016, por el que se rechazaba la oposición presentada por el Ejecutivo en virtud del artículo 126 RCD a la proposición de ley orgánica del Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013. La Mesa consideró que el Gobierno no había aportado una motivación objetiva y suficiente de que la iniciativa vetada implicaba aumento de gasto o disminución de ingresos del presupuesto en vigor, y que el requerimiento era «asimismo arbitrario toda vez que la medida incluida en la proposición de ley fue tomada en consideración en la XI Legislatura, sin que mediara oposición del Gobierno». Por último, y al haberse iniciado la tramitación legislativa al respecto, la Mesa alegó que «le resultaría imposible revocar su acuerdo, por afectar a una iniciativa que la Cámara ya ha hecho suya, de forma que su aprobación o rechazo depende, exclusivamente, de la que sea su voluntad política».

gubernamental de oposición a la tramitación de iniciativas con incidencia en los gastos o ingresos presupuestarios.

Sin embargo, su principal trascendencia reside en dos pronunciamientos concretos.

El primero de ellos, de carácter continuista, se refiere a la delimitación del ámbito temporal del ejercicio de la potestad de «veto gubernamental». En efecto, este nuevo pronunciamiento, aunque reiterativo, no deja de ser de enorme importancia. No serán nunca suficientes las resoluciones del Tribunal sobre este concreto requisito, pues no son pocos los ejemplos en los que su observancia se ha obviado cuando, precisamente, es el elemento que va a permitir establecer el equilibrio entre la indudable potestad presupuestaria del Gobierno, quien por mandato constitucional es el dueño del presupuesto, y la ineludible función legislativa de las Cámaras. No cabe duda de que este necesario equilibrio quedaría totalmente desvirtuado si existiera un veto extensible *sine die* sobre las regulaciones con incidencia presupuestaria (esto es, prácticamente todas) que el Parlamento soberanamente decide aprobar.

Más novedoso es el pronunciamiento que el Tribunal Constitucional hace en relación con la específica facultad que el Reglamento del Senado otorga a su Presidencia en el artículo 151.5 y que, por primera vez, el Alto Tribunal analiza, justifica y delimita en cuanto a su alcance. Es cierto que pierde la oportunidad esta sentencia de revisar aspectos tales como la legitimación para recurrir a este procedimiento de solución de conflictos, pero, por un lado, sí define con claridad su ámbito de aplicación, al diferenciarlo de la función calificadora y circunscribirlo a controversias estrictamente presupuestarias y, por otro, acota el lapso temporal en el que pueden tanto solicitarse como resolverse las incidencias que caen bajo su competencia. En este sentido, se establece como límite infranqueable el pronunciamiento definitivo sobre el texto legislativo por el órgano del Senado competente para ello —el Pleno en el procedimiento legislativo ordinario, las comisiones cuando estas actúen con competencia legislativa delegada— de tal manera que la Presidencia nunca podrá suplantar la voluntad de la Cámara Alta que, como señala el artículo 75.1 CE, funcionará en Pleno y por comisiones, únicos órganos con potestad para expresar la voluntad de aquella.

Considera, también, el Tribunal Constitucional de plena aplicación a esta concreta potestad presidencial su doctrina sobre cómo deben ejercer sus facultades los órganos rectores de las Cámaras, tanto en relación con los procesos de actuación de estas, como en lo que se refiere al ejercicio por los parlamentarios de las potestades que les son propias en su calidad de representantes de los ciudadanos. Las funciones de las mesas o las presidencias –también la reconocida en el artículo 151.5 RS– deberán llevarse a cabo bajo el prisma de la protección de la actividad parlamentaria y de las facultades que configuran el *ius in officium*, y, como lógica consecuencia de ello, alejadas de posiciones partidistas, más propias de los portavoces de los grupos parlamentarios. Imparcialidad y protección habrán de ser, pues, los principios que inspiren la toma de sus decisiones.

En fin, aunque los efectos de la sentencia se limiten a reconocer la vulneración de los derechos fundamentales denunciada y la consiguiente declaración de nulidad de las resoluciones impugnadas, su doctrina debe tenerse, lógicamente junto al reglamento, como parámetro de legalidad para resolver con arreglo a Derecho aquellas controversias o incidentes que se susciten en el ejercicio de las facultades reconocidas en los artículos 134.6 CE y 151 RS.