

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25988 Pleno. Sentencia 167/2023, de 22 de noviembre de 2023. Recurso de amparo 5657-2021. Promovido por don Javier Ignacio Maroto Aranzábal y doña Salomé Pradas Ten en relación con las resoluciones de la presidenta del Senado que declararon la nulidad de la votación de una enmienda en el Pleno de la Cámara. Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes: indebida aceptación del veto gubernamental a una iniciativa legislativa que no afectaba al presupuesto en vigor.

ECLI:ES:TC:2023:167

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados, doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5657-2021, promovido por don Javier Ignacio Maroto Aranzábal y doña Salomé Pradas Ten, miembros ambos y, además, portavoz el primero del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, representados por el procurador de los tribunales don Manuel Sánchez-Puelles y González Carvajal y asistidos por el letrado don Alberto Durán Ruiz de Huidobro, contra (i) la resolución de la presidenta del Senado de 25 de junio de 2021 por la que se decidió: «1. Estimar las solicitudes de resolución de la controversia formuladas por el Gobierno y el Grupo Parlamentario Socialista en virtud de lo dispuesto en el artículo 151.5 del Reglamento del Senado; 2. Declarar la nulidad de la votación en el Pleno de la propuesta de modificación con número de registro de entrada 103.309; 3. 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. Dar traslado de la presente resolución al Gobierno, a los grupos parlamentarios de la Cámara y a la Secretaria General del Senado» («BOCG», Senado, XIV Legislatura, núm. 120, de 1 de julio de 2021); y (ii) contra la resolución de la presidenta del Senado de 30 de junio de 2021 que desestimó la solicitud de reconsideración formulada por el Grupo Parlamentario Popular frente a la citada resolución de 25 de junio de 2021. Han comparecido y formulado alegaciones el Senado, representado por la letrada de las Cortes Generales, y el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el día 7 de septiembre de 2021, don Manuel Sánchez-Puelles González-Carvajal, procurador de los

tribunales, en nombre y representación de don Javier Ignacio Maroto Aranzábal y doña Salomé Pradas Ten, miembros ambos y, además, portavoz el primero del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, interpusieron recurso de amparo contra las resoluciones de la presidenta del Senado a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta sentencia.

2. Los hechos relevantes en los que se fundamenta la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Durante el plazo de presentación de propuestas de veto y de enmiendas 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), el Grupo Parlamentario Popular en el Senado, al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento de la Cámara (RS), presentó la enmienda de adición núm. 147, con el siguiente texto:

«Artículo octavo. Apartado 4 (nuevo).

Modificación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del impuesto sobre el valor añadido.

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 14 con la siguiente redacción:

"14. Los servicios de peluquería, barbería y estética.

Justificación.

En el marco de una reforma fiscal justa y progresiva, es prudente que uno de los servicios más castigados por la pandemia como ha sido el colectivo de profesionales que prestan servicios de peluquería, barbería y estética, constituido fundamentalmente por empleo femenino, y cuyos servicios han sido ampliamente demandados por la ciudadanía hasta el punto de ser declarados esenciales durante el confinamiento, cuenten con una fiscalidad que contribuya a dos objetivos. Por un lado, a hacer económicamente viable su negocio, y, por otro, a que sirva para eliminar bolsas de fraude. Según datos aportados por el propio sector en los últimos años se ha producido un incremento de la economía sumergida e intrusismo que estiman que pueda alcanzar hasta el 20 por 100 de la facturación.

Han sido 10 464 salones de peluquería y estética los que han bajado su persiana para siempre, dejando a más de 52 000 personas sin trabajo. Se trata de la desaparición del 21,8 por 100 del sector de la imagen personal y del 48,1 por 100 de los empleados que de él dependían.

Por tanto, y con pleno respeto a la Directiva 2006/112/CE y de sus sucesivas modificaciones, que contienen el marco común armonizado de la normativa del impuesto sobre el valor añadido (IVA), se propone aplicar un IVA del 10 por 100 a estos servicios, tal y como aprobó la Comisión de Hacienda del Senado en su sesión de 25 de marzo de 2021, respecto de la moción suscrita por el Grupo Parlamentario Popular."»

b) El secretario de Estado de Relaciones con las Cortes Generales y Asuntos Constitucionales, en escrito dirigido a la presidenta del Senado, registrado en fecha 16 de junio de 2021, dio traslado del criterio del Gobierno, en el sentido de que «la aprobación de esta enmienda supondría una disminución de los ingresos presupuestarios», por lo que no prestaba «la conformidad para su tramitación en virtud de lo establecido en el artículo 134.6 de la Constitución y conforme a lo dispuesto en el artículo 151 del Reglamento del Senado».

En el escrito se precisaban la aplicación presupuestaria afectada por la enmienda y el importe de su impacto presupuestario.

c) La presidenta del Senado acordó en fecha 16 de junio de 2021 dar traslado a la Comisión de Hacienda, al Grupo Parlamentario Popular, a la Dirección de Comisiones de la Secretaría General y publicar en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» y en la página web de la Cámara la manifestación de disconformidad del Gobierno respecto a la tramitación de la enmienda núm. 147 presentada por el Grupo Parlamentario Popular al proyecto de ley de medidas contra el fraude fiscal («BOCG», Senado, XIV Legislatura, núm. 205, de 22 de junio de 2021).

d) El portavoz del Grupo Parlamentario Popular, en fecha 17 de junio de 2021, solicitó la reconsideración de la «inadmisión» de la citada enmienda, que la mesa del Senado, por resolución de 22 de junio de 2021, acordó no admitir a trámite, «ya que no cabe reconsideración sobre el acuerdo de la Presidencia del Senado del día 16 de junio de 2021».

e) El día 23 de junio de 2021, antes del inicio del debate en sesión plenaria del dictamen de la Comisión de Hacienda sobre el proyecto de ley de medidas contra el fraude fiscal, todos los grupos parlamentarios, a excepción del socialista, al amparo de lo dispuesto en el art. 125 RS, presentaron una propuesta de modificación (registrada con el núm. 103.309) sobre la base de la enmienda núm. 27 del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal, del 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 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.

14. Los servicios de peluquería, barbería y estética".»

f) La presidenta del Senado comunicó verbalmente al Pleno durante la celebración de la sesión la inadmisión de la propuesta de modificación por no guardar la debida congruencia con la enmienda núm. 27 sobre la que se articula, como exige el art. 125 a) RS.

La presidenta de la Cámara motivó su decisión, por lo que respecta a dicha propuesta de modificación, en los siguientes términos:

«En el caso de la propuesta de modificación 103.309, 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, 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» (Cortes Generales, "Diario de Sesiones del Senado", XIV Legislatura, núm. 58, de 23 de junio de 2021, pág. 205).»

g) El portavoz del Grupo Parlamentario Popular solicitó *in voce* en la sesión plenaria la reconsideración de la inadmisión de la propuesta de modificación, así como que no se procediera a su votación hasta que «la mesa de la Cámara pu[diera] estudiar el escrito en el que inmediatamente [...] y conocida públicamente la decisión de la Presidencia, nuestro grupo va a solicitar a la mesa de la Cámara la reconsideración de la inadmisión» (Cortes Generales, «Diario de Sesiones del Senado», XIV Legislatura, núm. 58, de 23 de junio de 2021, pág. 205).

h) La presidenta del Senado suspendió la sesión y convocó a la mesa, disponiendo la reanudación de aquella «en cuanto se haya tomado la decisión sobre la reconsideración acerca de la decisión de la inadmisión de las enmiendas por parte de esta Presidencia» (Cortes Generales, «Diario de Sesiones del Senado», XIV Legislatura, núm. 58, de 23 de junio de 2021, pág. 206).

i) El portavoz del Grupo Parlamentario Popular presentó escrito dirigido a la mesa de la Cámara en el que solicitó, con base en las razones expuestas en el mismo, la reconsideración de la decisión de la Presidencia de la Cámara de inadmitir por incongruente la propuesta de modificación registrada con el núm. 103.309.

j) El secretario de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales, mediante escrito registrado en fecha 23 de junio de 2021, puso en conocimiento de la presidenta del Senado, al amparo de lo dispuesto en los arts. 134.6 CE y 151 RS, el criterio del Gobierno de no prestar su conformidad a la tramitación de la propuesta de modificación núm. 103.309, por suponer una disminución de los ingresos presupuestarios como consecuencia de la reducción que implicaría en la recaudación del impuesto sobre el valor añadido, que afectaría a la aplicación presupuestaria 98.01.210, cifrando su impacto presupuestario en 194 000 000 €.

En el escrito se dice que la normativa española reguladora del mencionado impuesto supone la transposición al derecho interno de la Directiva 2000/112/CE, del Consejo, de 28 de noviembre, relativa al sistema común del referido impuesto, cuyo art. 98 «prevé tipos reducidos para supuestos tasados por el anexo III de la aludida Directiva, donde la categoría 21 se refiere a la peluquería». Continúa afirmando «que en lo referente a los servicios de peluquería es destacable que una amplia mayoría de Estados miembros hacen tributar dichos servicios al tipo impositivo general», así como recuerda «que los Estados miembros y la Comisión Europa han asumido un compromiso de limitar la aplicación de los tipos reducidos en sus estructuras tributarias ante la necesaria consolidación de las finanzas públicas». Concluye su argumentación señalando que «el Reino de España figura tradicionalmente en los informes comparativos de la Comisión Europa entre los Estados miembros que presentan mayor "VAT Policy gap" (pérdida de recaudación del impuesto derivada de la aplicación de tipos reducidos y exenciones)» y que «reiteradas experiencias han puesto de manifiesto la ineficacia en términos de precios finales que tienen las reducciones de tipos impositivos del impuesto».

k) La mesa de la Cámara, en la sesión celebrada en la misma fecha, acordó por mayoría, no admitir a trámite 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 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». También acordó estimar la solicitud de reconsideración presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado y, en consecuencia, «admitir a trámite la propuesta de modificación con el número de registro de entrada 103.309 y someterla a la consideración del Pleno».

l) Reanudada la sesión, la presidenta comunicó a la Cámara que la mesa había reconsiderado la inadmisión de la propuesta de modificación núm. 103.309, que, en consecuencia, sería sometida a votación. Iniciada la votación de las enmiendas al dictamen de la comisión, la citada propuesta de modificación fue aprobada por 143 votos a favor y 119 en contra.

Concluida la votación, la presidenta anunció que «[t]al 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 este se pronuncie sobre las mismas de forma previa a la sanción del texto definitivo por S.M. el Rey». A continuación, a las veintiuna horas y cuarenta y tres minutos, levantó la sesión (Cortes Generales, «Diario de Sesiones del Senado», XIV Legislatura, núm. 58, de 23 de junio de 2021, págs. 206 y 252-253).

m) El secretario de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales, mediante escrito registrado en fecha 23 de junio de 2021 (a las veintiuna horas y treinta y siete minutos), solicitó a la presidenta, «teniendo conocimiento de que [...] está siendo sometida a votación en el Pleno de la Cámara» la propuesta de modificación núm. 103.309, que, «al amparo de lo dispuesto en el artículo 151.5 del Reglamento del Senado resuelva la controversia que se ha suscitado», dando por reiterados a dichos efectos los argumentos contenidos en su escrito anterior, en el que había puesto de manifiesto el criterio del Gobierno de no prestar su conformidad para la tramitación de dicha propuesta de modificación por suponer una disminución de los ingresos presupuestarios.

n) Por escrito registrado en fecha 24 de junio de 2021, el secretario de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales, tras manifestar que la propuesta de modificación núm. 103.309 «no guarda la obligada congruencia con la enmienda sobre la que se articula, razón por la cual no puede ser admitida a trámite», solicitó a la presidenta del Senado que «al amparo de lo dispuesto en el artículo 151.5 del Reglamento del Senado resuelva la controversia que se ha suscitado».

ñ) El portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, mediante escrito registrado en fecha 25 de junio de 2021, por no guardar la propuesta de modificación núm. 103.309 «la obligada congruencia con la enmienda en la que se articula» y no cumplir «los requisitos de admisibilidad a trámite que, en su caso, exigiría el artículo 125.1.b)» RS, solicitó a la presidenta de la Cámara 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 con la votación subsiguiente de la misma llevada a cabo en el día de ayer».

o) La presidenta del Senado, por resolución de 25 de junio de 2021, decidió: «1. Estimar las solicitudes de resolución de la controversia formuladas por el Gobierno y el Grupo Parlamentario Socialista en virtud de lo dispuesto en el artículo 151.5 del Reglamento del Senado; 2. Declarar la nulidad de la votación en el Pleno de la propuesta de modificación con número de registro de entrada 103.309; 3. 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. Dar traslado de la presente resolución al Gobierno, a los grupos parlamentarios de la Cámara y a la Secretaría General del Senado» («BOCG», Senado, XIV Legislatura, núm. 120, de 1 de julio de 2021).

Decisión que funda en las consideraciones jurídicas que sucintamente se exponen a continuación. Tras referirse a la facultad de veto presupuestario del Gobierno ex arts. 134.6 CE y 151 RS a la tramitación de las proposiciones de ley o enmiendas que puedan implicar un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios, la presidenta del Senado considera que dicha facultad «se extiende no solo a la fase inicial del procedimiento legislativo, en la que se inserta el plazo de presentación de enmiendas, sino al resto de las fases de dicho procedimiento en la medida en que puedan presentarse posteriormente propuestas tendentes a modificar el

texto de la iniciativa legislativa. Así, si durante la fase de Pleno se presenta una propuesta de modificación del dictamen de la Comisión, tal y como regula el artículo 125 del Reglamento del Senado, que pudiera tener repercusión sobre los ingresos o gastos presupuestarios, el Gobierno estaría plenamente legitimado para oponerse, en su caso, a dicha propuesta de modificación» (consideraciones jurídica primera y tercera).

A su juicio, esto es lo que ha acontecido en este supuesto, en el que el Gobierno motivadamente y con cumplimiento de los requisitos exigidos por la doctrina constitucional ha manifestado su disconformidad a la tramitación de la propuesta de modificación núm. 103.309 por implicar una disminución de los ingresos presupuestarios. «Sin embargo, la mesa de la Cámara [...] rechazó la disconformidad del Gobierno a la tramitación por entender que la motivación era insuficiente puesto que la propuesta de modificación no afectaba al presupuesto en vigor. Y ello, 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» (consideración jurídica cuarta).

A continuación, en la resolución se trae a colación que el Gobierno había manifestado su disconformidad con la enmienda núm. 147 presentada por el Grupo Parlamentario Popular al proyecto de ley de medidas contra el fraude fiscal –con la que se pretendía una disminución del IVA a peluquerías, barberías y centros de estética–, lo que motivó la no tramitación de dicha enmienda. Pues bien –se afirma en la resolución– «[p]ara 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 sirve 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. Todo ello configura una actuación que podría considerarse llevada a cabo con vulneración frontal de la Constitución y del reglamento parlamentario» (consideración jurídica quinta).

Tras volver a aseverar que existe una evidente incongruencia entre la enmienda y la propuesta de modificación de la que trae causa, reiterando las razones expuestas en la sesión plenaria en la que la presidenta acordó su inadmisión (consideración jurídica sexta), concluye la resolución que «[l]a 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 pueden verse vulnerados mediante la utilización de mecanismos como los descritos en la consideración jurídica quinta, así como cuando se suscita un incidente que puede surgir en el procedimiento contemplado en el artículo 151 del Reglamento del Senado», siendo posible el ejercicio de esta facultad conferida a la Presidencia «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» (consideración jurídica séptima).

p) El portavoz del Grupo Parlamentario Popular solicitó la reconsideración de esta resolución, que fue desestima por resolución de la presidenta de fecha 30 de junio de 2021, «en virtud de los fundamentos jurídicos contenidos en el informe de la Secretaría General que se adjunta».

En el citado informe se exponen las razones jurídico-formales y materiales para desestimar la solicitud de reconsideración.

Por lo que se refiere sucintamente a las primeras, se sostiene que la potestad de resolución de las controversias y los incidentes prevista en el art. 151.5 RS es exclusiva de la Presidencia, no de la mesa de la Cámara; que el precepto no establece un elenco de sujetos legitimados para plantear la existencia de una controversia o la necesidad de resolver un incidente; tampoco establece un plazo para formularlos, ni para resolverlos; que las controversias o incidentes pueden surgir en relación con el ejercicio de las facultades que los arts. 134.6 CE y 151 RS otorgan al Gobierno para oponerse a la

tramitación de enmiendas que puedan incidir en el presupuesto en vigor; que aunque el precepto no prevé la posibilidad de una reconsideración, tampoco lo impide, pero en todo caso su resolución corresponde a la presidenta, no a la mesa de la Cámara; y, en fin, que cabría enmarcar esta potestad específica de la Presidencia en la más genérica regulada en el art. 37.1 RS, esto es, la de «velar por la observancia del Reglamento». Concluyen estas razones jurídicos-formales con la afirmación de que «[l]as consideraciones precedentes legitiman la resolución de la Presidencia de la Cámara de 25 de junio de 2021, que, desde la perspectiva jurídico-formal, reúne todos los requisitos reglados que establece el Reglamento del Senado».

Desde la perspectiva jurídica-material, el informe argumenta sobre la falta de congruencia entre la propuesta de modificación núm. 103.3019 y la enmienda núm. 27 presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Confederal que le sirve de soporte. En este sentido, se afirma que «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». Concluye el informe en este apartado afirmando 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».

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda de amparo, se invoca en esta, frente a las resoluciones impugnadas, la vulneración del derecho al ejercicio del cargo público parlamentario (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes (art. 23.1 CE).

a) Como motivos de especial trascendencia constitucional del recurso se aducen, en primer lugar, que el asunto suscitado «trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales» [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g)]. En este sentido, los demandantes argumentan que, de acuerdo con una reiterada doctrina de este tribunal (SSTC 200/2014, 201/2014 y 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 2; 1/2015, de 19 de enero, FJ 2; 46/2018, de 26 de abril, FJ 3, y 42/2019, de 27 de marzo, FJ 2) en los recursos de amparo previstos en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT) no hay cauce de tutela ante la jurisdicción ordinaria, por lo que esta vía de amparo aparece como el único remedio posible para defender no solo los derechos de representación política de los diputados, sino también los de la ciudadanía, cuya participación política, al menos a nivel institucional, se articula básicamente a través de sus representantes políticos.

También invocan como motivo de especial trascendencia constitucional que el recurso plantea «un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal» [STC 155/2009, FJ 2 a)]. A tal efecto se argumenta en la demanda que las cuestiones jurídicas que plantea el recurso cuentan con una evidente importancia desde el punto de vista democrático y constitucional, así como para la interpretación de los derechos fundamentales concernidos (art. 23 CE), referidas a una situación de desviación de poder por parte de la Presidencia del Senado que no se ha suscitado hasta la fecha ante el Tribunal Constitucional, por lo que resulta necesario un pronunciamiento suyo para sentar doctrina.

b) En cuanto a la vulneración de los derechos fundamentales invocados, esta se ha producido, a juicio de los recurrentes, al haber anulado la Presidencia del Senado –de

forma arbitraria e ilegítima y careciendo de competencia para ello— la votación en el Pleno de la propuesta de modificación núm. 103.309, mediante la cual la Cámara y sus miembros, entre ellos los demandantes de amparo y los demás integrantes del Grupo Parlamentario Popular, han ejercido, habiendo obtenido la correspondiente mayoría, la función legislativa que constitucionalmente tienen atribuida. Con dicha anulación, la Presidencia ha impedido que el ejercicio de la función legislativa despliegue los efectos que constitucional y reglamentariamente le corresponden, excluyendo la referida propuesta de modificación del mensaje motivado que el Senado debe remitir al Congreso de los Diputados (arts. 90.2 CE y 106.1 RS). Todo ello con base en un uso desviado de la normativa reglamentaria y en un claro abuso del poder que dicha normativa le concede, lo que ha provocado la lesión, en su núcleo fundamental, del *ius in officium* de los senadores que han formado la mayoría necesaria para la aprobación de la propuesta de modificación.

c) La decisión del Pleno, adoptada por mayoría, es el acto que expresa la voluntad de la Cámara (STC 133/2018, de 13 de diciembre), que, cuando es manifestación, como ocurren en este caso, del ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos adquiere una especial dimensión constitucional, pues dicha función constituye «la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático», y es «una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante» (SSTC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4; 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3; 94/2018, de 17 de septiembre, FJ 4; 17/2019, de 11 de febrero; 41/2019, de 27 de marzo, FJ 4, y 53/2021, de 15 de marzo, FJ 3).

Los demandantes también consideran de aplicación para la resolución del recurso de amparo la doctrina constitucional en relación con el derecho de enmienda, de acuerdo con la cual, en síntesis «no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central del derecho de participación del art. 23.2 CE», a través del cual «los diputados y grupos parlamentarios participan e intervienen en el ejercicio de la potestad legislativa», que cumple, por consiguiente, «la relevante función de garantizar la participación e intervención de los diputados y de los grupos parlamentarios en el proceso de elaboración de la ley y, en último término, en la configuración del texto legislativo, contribuyendo de este modo a la formación de la voluntad de la Cámara» (SSTC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 5, y 4/2018, de 22 de enero, FJ 4).

d) En este caso, la voluntad del Senado expresada formalmente a través del Pleno fue ilegítima y arbitrariamente anulada y privada de sus efectos por la Presidencia, cuya decisión no solo ha vulnerado la soberanía de la Cámara, al anular un órgano inferior un acuerdo adoptado válidamente por el Pleno, sino también los derechos de los recurrentes y de los demás senadores que con su voto conformaron la voluntad mayoritaria de la Cámara en el marco de un procedimiento legislativo.

Frente a la afirmación que se hace en las resoluciones recurridas de que la facultad conferida a la Presidencia en el art. 151.5 RS puede ejercitarse en cualquier momento anterior a la remisión al Congreso de los Diputados de las enmiendas aprobadas por el Senado, los recurrentes insisten en la imposibilidad de que un órgano subordinado al Pleno, como es la Presidencia de la Cámara, puede anular una decisión del primero a través de la cual se ha expresado de manera formal y perfeccionada su voluntad. En su opinión, la intangibilidad de los acuerdos del Pleno constituye un límite absoluto al ejercicio de la facultad que a la Presidencia le atribuye el art. 151.5 RS.

Una vez aprobada por la mayoría la modificación legal propuesta, solo el Tribunal Constitucional puede anular su decisión, siempre que, conforme exige su doctrina, se haya producido una alteración sustancial en el proceso de formación de voluntad de la Cámara.

e) Las resoluciones impugnadas parten de la base de que la presentación de la propuesta de modificación por todos los grupos parlamentarios, a excepción del Grupo Parlamentario Socialista, se debió a la intención de sortear el veto presupuestario opuesto por el Gobierno a la enmienda núm. 147 del Grupo Parlamentario Popular.

A juicio de los recurrentes, tal circunstancia, que no resulta reprochable ni desde el punto de vista político ni jurídico, no le permitía a la Presidencia pronunciarse acerca de la congruencia de la propuesta de modificación con la enmienda que le sirve de soporte, al no poder ser objeto de la controversia regulada en el art. 151.5 RS, que de acuerdo con su interpretación literal y sistemática ha de referirse a las que se puedan suscitar en relación con el ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario.

En todo caso, frente a lo sostenido en las resoluciones impugnadas, los demandantes entienden que la doctrina de la STC 59/2015, de 18 de enero, da cobertura a su planteamiento y no al criterio que se mantiene en aquellas resoluciones. En efecto, la única mención que se hace en esta sentencia a las propuestas de modificación de iniciativas legislativas es para recalcar que les resulta de aplicación el procedimiento de calificación de enmiendas previsto reglamentariamente [FJ 6 a)]. Por lo demás, el resto de sus razonamientos están dedicados a la exigencia de la congruencia que ha de existir entre las enmiendas y texto enmendado, argumentación aplicable a las propuestas de modificación. Con claridad el Tribunal declara que la congruencia u homogeneidad exigida no ha de ser de identidad sino de afinidad, apreciando en el supuesto enjuiciado el cumplimiento de dicho requisito, pues la enmienda proponía la creación del impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito en un texto legislativo que contenía medidas tributarias de distinta índole y materia.

La Presidencia del Senado, al exigir que las propuestas de modificación han de ser congruentes con la enmienda que le sirve de soporte, impone una interpretación del art. 125 RS contraria al sentido literal del precepto, pues este, en su apartado segundo, establece que las propuestas de modificación suscritas por la mayoría de los portavoces de los grupos parlamentarios «se regirán por las mismas normas que las establecidas para los votos particulares» (o enmiendas). Por lo tanto, si a las enmiendas se les exige congruencia con el texto enmendado, esta será la congruencia que ha de exigirse a las propuestas de modificación. Pero incluso si se admitiera como hipótesis la interpretación sostenida por la Presidencia, el texto de la propuesta de modificación guardaría también congruencia con la enmienda sobre la que se articula, entendida como afinidad de materias, de acuerdo con la referida doctrina constitucional, ya que tanto la propuesta de modificación como la enmienda que la sustenta se refieren al impuesto sobre el valor añadido.

La resolución que desestima la solicitud de reconsideración parece impedir la introducción por las propuestas de modificación de elementos puramente *ex novo* en el trámite plenario, salvo que cuenten con el apoyo de todos los grupos parlamentarios [art. 125.1 b)]. Sin embargo, a juicio de los recurrentes, esta interpretación ignora el sentido del art. 115 RS, que claramente hace referencia a la posibilidad de llegar a acuerdos parlamentarios respecto a las enmiendas a incluir (de ahí la calificación «transaccional»), pero en ningún momento impone las formalistas restricciones que trata de aplicar la Presidencia.

Además, esta interpretación no tiene en cuenta que el art. 125.2 RS prevé un «previo trámite de información», de modo que todos los miembros de la Cámara puedan conocer las propuestas de modificación, fijar posición y, en su caso, adoptar las iniciativas que consideren oportunas. En este caso, todos los grupos parlamentarios tuvieron la posibilidad de conocer y discutir el contenido de la propuesta de modificación núm. 103.309, que el Pleno finalmente aprobó.

En definitiva, no se ha producido ninguna infracción reglamentaria ni de los derechos de participación de los senadores, como se afirma en las resoluciones recurridas.

f) Los demandantes consideran también irrazonable el otro pilar argumental en la que la Presidencia sustenta su decisión anulatoria, esto es, que el Grupo Parlamentario Popular podía haber evitado el veto presupuestario del Gobierno a la enmienda núm. 147, incorporando una cláusula de entrada en vigor para el 1 de enero de 2022, como se hizo en la propuesta de modificación.

En este sentido, tildan de incongruente este argumento, pues, de un lado, se advierte que el veto presupuestario se podría haber evitado con la inclusión en la enmienda de la

referida cláusula de vigencia, para recriminar a continuación a los autores de la propuesta de modificación (que no fue solo del Grupo Parlamentario Popular) que hubieran sorteado dicho veto con la inclusión de dicha cláusula.

Frente a lo que se afirma en las resoluciones impugnadas, sostienen que no ha habido alteración del procedimiento legislativo, ni lesión de los derechos de los miembros de la Cámara. Por el contrario, la propuesta de modificación se tramitó de acuerdo con el reglamento, los senadores tuvieron ocasión de conocer su contenido y discutirlo, la mesa desestimó, en su sesión de 23 de junio de 2021, el veto gubernamental a la misma, no apreció incongruencia alguna y decidió someterla a votación en el Pleno, donde obtuvo el voto favorable de la mayoría absoluta, quedando, por ello, formalmente aprobada por el Senado.

Por el contrario, ha sido la Presidencia la que, en un puro acto de desviación de poder, alteró la voluntad de la Cámara –hasta el punto de anular la votación que la expresa– y la privó de sus efectos constitucional y reglamentariamente previstos, vulnerando con ello los derechos de participación política de los recurrentes, de los miembros del Grupo Parlamentario Popular y de los demás grupos parlamentarios que propusieron y apoyaron con sus votos la propuesta de modificación aprobada por el Senado (art. 23.2 CE), así como, por conexión, los derechos de sus representados a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

Concluye la demanda suplicando de este tribunal que otorgue a los recurrentes el amparo solicitado, reconociendo 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.

4. La Sección Segunda, por providencia de 13 de diciembre de 2021, acordó admitir a trámite el recurso de amparo, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)] y porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)].

Asimismo, en aplicación del art. 51 LOTC se acordó dirigir atenta comunicación al Excmo. Sr. presidente del Senado a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiese certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a las resoluciones de 25 y 30 de junio de 2021, acompañándose a la mencionada comunicación copia de la demanda de amparo presentada para conocimiento de la Cámara, a los efectos de su personación en el presente proceso constitucional.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala Primera, de 27 de diciembre de 2021, se acordó tener por personada y parte en el procedimiento a la letrada de las Cortes Generales, en nombre y representación del Senado, acordándose con ella las sucesivas actuaciones, así como dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que formularan las alegaciones que estimasen pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

6. Los recurrentes en amparo evacuaron el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 28 de enero de 2022, en el que se ratificaron en las alegaciones formuladas en la demanda.

7. La letrada de las Cortes Generales, en representación del Senado, evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el 3 de febrero de 2022, que en lo sustancial a continuación se resume.

a) Comienza por precisar que la primera de las resoluciones recurridas –de 25 de junio de 2021– fue dictada por la presidenta del Senado al amparo del art. 151 RS a

solicitud del Gobierno y del Grupo Parlamentario Socialista por las diferencias de criterio surgidas en la sesión plenaria de 23 de junio de 2021, en relación con la calificación de la propuesta de modificación núm. 103.309 al dictamen del proyecto de ley contra el fraude fiscal, a la que servía de base la enmienda núm. 27 del Grupo Parlamentario de Izquierda Confederal. La presidenta, al resolver dicha controversia, estaba ejerciendo una competencia propia que le atribuye directamente y en exclusiva el Reglamento del Senado.

Las resoluciones que en ejercicio de la referida competencia dicta la presidenta son firmes desde que se publican o notifican a los interesados, al no estar previsto ningún recurso contra ellas. En consecuencia, resultaba improcedente la solicitud de reconsideración presentada por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular contra la resolución de 25 de junio de 2021. A pesar de ello y de ser presentada para su resolución por un órgano incompetente –la mesa de la Cámara–, la solicitud de reconsideración fue resuelta por la presidenta, de nuevo en ejercicio de competencias propias, por resolución de 30 de junio de 2021.

De modo que, constituye el objeto principal de este recurso la primera de las resoluciones citadas, no siendo la de 30 de junio más que una desestimación de la solicitud de reconsideración presentada contra aquella.

b) La letrada representante del Senado se refiere a continuación a los requisitos de admisibilidad del recurso, comenzado por la legitimación de los demandantes, quienes ostentan la condición de portavoces titular y suplente del Grupo Parlamentario Popular. Ambos –afirma– actúan en su propio nombre y en el de todos los senadores de su grupo parlamentario, pudiendo ser considerados «persona directamente afectada» a efectos de lo previsto en el art. 41 LOTC. Además, habiendo reconocido este tribunal capacidad procesal a los portavoces de los grupos parlamentarios para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de sus miembros, siempre que exista coincidencia entre quien presenta la iniciativa parlamentaria y quien actúa como recurrente en amparo (STC 98/2009, de 27 de abril, FJ 2), considera que también se encuentran legitimados para interponer el presente recurso de amparo, en su propio nombre y en el de todos los senadores de su grupo parlamentario, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 50.1 a) LOTC.

No le suscita ninguna duda la satisfacción de los requisitos relativos a la condición de los derechos invocados como fundamentales (art. 23 CE), al agotamiento de la vía previa y al plazo de interposición de la demanda. Sin embargo, discrepa en cuanto a la concurrencia del segundo motivo de especial trascendencia constitucional aducido en la demanda.

En este sentido, manifiesta que el recurso no plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal. En primer lugar, porque existe una abundante jurisprudencia constitucional sobre las distintas cuestiones que se plantean y, muy especialmente, sobre el *ius in officium* parlamentario y las facultades que integran su núcleo esencial (SSTC 5/1983, de 4 de febrero; 32/1985, de 6 de marzo, y 119/2011, de 5 de julio). En segundo lugar, porque, frente a lo que se sostiene en la demanda, la presidenta de la Cámara no ha actuado con desviación de poder. Lo que se dilucida en este proceso, una vez más, son los límites del derecho de enmienda, en función de los cuales, y de las facultades de calificación que corresponden a la presidenta del Senado, se planteó la controversia que dio lugar a las dos resoluciones impugnadas. Y, por último, porque en el marco del recurso de amparo no se trata de valorar la corrección de la actuación de la presidenta, sino de determinar si, al resolver la controversia suscitada en torno a la admisión por la mesa de la propuesta de modificación y su posterior votación, incurrió en una lesión de los derechos de representación política de los recurrentes.

En cualquier caso, la decisión que adopte este tribunal al resolver el recurso de amparo vendrá a unirse a las que ya existen en torno a la facultades que integran el *ius in officium* de los parlamentarios, completando la doctrina sentada hasta la fecha sobre el derecho de enmienda y sus límites –específicamente, los de un tipo de enmienda en

particular, la propuesta de modificación presentada en el curso de una sesión plenaria–, así como sobre el alcance de la función de calificación de los órganos rectores de la Cámara, en este caso, su presidenta. Son estas cuestiones y no la pretendida desviación de poder de la presidenta, las que se dirimen en el presente recurso.

c) La letrada de las Cortes Generales examina seguidamente la facultad de veto presupuestario del Gobierno reconocida constitucionalmente en el art. 134.6 CE, cuya previsión para el Senado se desarrolla en el art. 151 RS. De la referida facultad destaca las siguientes características: (i) se trata de una facultad discrecional del Gobierno; (ii) su ejercicio interfiere en la función legislativa, en cuanto limita el derecho de enmienda de los parlamentarios, que, conforme a reiterada doctrina constitucional, forma parte de su *ius in officium* (por todas, STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 9); (iii) la jurisprudencia constitucional ha exigido una serie de requisitos en su ejercicio. Básicamente que el veto se refiera siempre al presupuesto en vigor –en coherencia con el principio de anualidad presupuestaria–, que la incidencia presupuestaria sea directa o inmediata y que se motive, precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas por el incremento de créditos o la disminución de ingresos; (iv) incumbe a los órganos rectores de las Cámaras llevar a cabo un control reglado sobre el ejercicio de la facultad del Gobierno, siempre desde una perspectiva de carácter jurídico-técnico y sin responder, en ningún caso, a criterios de oportunidad política (por todas, STC 53/2021, de 15 de marzo, FJ 6).

En el ámbito del Senado, el art. 151 RS contiene así mismo dos exigencias: la motivación y que el Gobierno manifieste su criterio en un plazo, cuya duración varía en función de que la tramitación sea ordinaria o urgente, que se abre al inicio de la tramitación legislativa, comunicándole inmediatamente al Gobierno las enmiendas presentadas por los senadores y los grupos parlamentarios por si pudieran tener incidencia presupuestaria. Sin embargo, en esta Cámara, la facultad de veto presupuestario del Gobierno no queda constreñida al momento inicial del procedimiento legislativo, sino que puede extenderse al resto de sus fases, aun cuando haya finalizado el plazo de presentación de enmiendas, pues hasta que el procedimiento concluya con la aprobación de la iniciativa por el Pleno, pueden presentarse propuestas tendentes a modificar el texto legislativo. De modo que si durante la tramitación de un proyecto de ley en la comisión o en el seno del debate de la sesión plenaria se presenta una propuesta de modificación del texto legislativo que pudiera tener repercusión sobre los ingresos o gastos presupuestarios –como ha ocurrido en este caso–, el Gobierno estaría plenamente legitimado para oponerse, en su caso, a dicha propuesta de modificación.

En el Senado, corresponde a la Presidencia la resolución de las controversias o incidentes que puedan producirse en torno a la admisión a trámite de enmiendas o proposiciones de ley de carácter presupuestario (art. 151.5 RS), respecto de las que el Gobierno haya manifestado su oposición a la tramitación. Comoquiera que el Gobierno puede ejercer esta facultad en cualquier momento de la tramitación legislativa, igualmente la presidenta puede ejercer su función de resolución de las controversias en cualquier momento en que la misma se plantee, siempre que permanezca la iniciativa en la Cámara y con carácter previo al envío del texto legislativo al Congreso de los Diputados, para que se pronuncie acerca de las enmiendas y vetos introducidos.

En este caso, el Gobierno ejerció el veto presupuestario en dos momentos distintos. El primero en relación con la enmienda núm. 147 del Grupo Parlamentario Popular al proyecto de ley de medidas contra el fraude fiscal, que fue acogido por la presidenta, concluyendo con su decisión, que confirmó la mesa al inadmitir la solicitud de reconsideración interpuesta por el portavoz de dicho grupo, la tramitación de la referida enmienda.

El segundo veto se produjo en el transcurso de la sesión plenaria del 23 de junio de 2021 en relación con la propuesta de modificación núm. 103.309, respecto a la cual la mesa de la Cámara consideró insuficientes las razones esgrimidas por el Gobierno y, en consecuencia, admitió a trámite la propuesta de modificación y permitió que se sometiera a votación del Pleno.

Aun cuando la mesa hubiera podido estar acertada al estimar insuficientes las razones de disconformidad aducidas por el Gobierno para objetar, por motivos presupuestarios, que se tramitase la propuesta de modificación, existía en ese momento procesal otro impedimento para su admisión a trámite: su falta de congruencia con la enmienda en la que supuestamente se sustentaba –la enmienda núm. 27 del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal–, ya que mientras aquella tenía por objeto aplicar a los servicios de peluquería, barbería y estética un tipo impositivo de IVA del 10 por 100 esta pretendía excluir a determinados empresarios del régimen simplificado del IVA.

d) La representante del Senado se refiere después a las singularidades de las propuestas de modificación como tipo de enmienda regulada en el art. 125 RS. Se trata, en primer lugar, de una enmienda que se presenta en el curso de una sesión plenaria, esto es, en la última fase de la tramitación de una iniciativa legislativa, y, por tanto, fuera del plazo establecido reglamentariamente para la presentación de enmiendas y propuestas de veto en la fase inicial de la tramitación. Con este tipo de enmienda se pretende fundamentalmente, en segundo lugar, alcanzar un acuerdo entre una o varias de las enmiendas presentadas –y que se han mantenido «vivas» hasta la fase del Pleno, mediante la presentación de los correspondientes votos particulares– y el texto legislativo que se tramita. De ahí que en el argot parlamentario se les denomine «enmiendas transaccionales de Pleno».

Su admisión a trámite requiere el cumplimiento de determinados presupuestos específicos previstos en el citado art. 125 RS, derivados tanto de su naturaleza transaccional como de su formulación en la fase final de la tramitación parlamentaria. En primer lugar, la firma de todos los portavoces de los grupos parlamentarios o, alternativamente, de la mayoría de los portavoces de los grupos parlamentarios que, a su vez, integre la mayoría de los senadores, siempre, en este caso, que hayan sido objeto de votos particulares. En segundo lugar, que exista un previo trámite de información, que permita a los senadores conocer la iniciativa que se someterá a votación y fijar su posición. Ambos requisitos se encuentran amparados por la doctrina de este tribunal (STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 9).

Aunque el derecho de enmienda de los parlamentarios no es un mero derecho reglamentario, sino que forma parte del contenido central del derecho de participación política (art. 23.2 CE), de manera que los órganos rectores de la Cámara deben favorecer y no restringir indebidamente su ejercicio, ello no quiere decir que toda actuación que afecte de forma restrictiva al derecho de enmienda vulnere aquel derecho fundamental ni que el ejercicio del derecho de enmienda esté exento de límites (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 119/2011, FJ 9, y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 4).

Por otra parte, este tribunal ha exigido que exista una conexión o correlación material entre las enmiendas y los textos a enmendar (SSTC 23/1990, de 15 de febrero, FJ 5; 119/2011, FJ 6; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 7; 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 59/2015, de 18 de marzo, FJ 5). De modo que toda enmienda presentada para poder ser admitida a trámite y, en consecuencia, debatida y sometida a votación, además de cumplir determinados requisitos reglamentarios, debe tener una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendando, así como ser congruente con su objeto, espíritu y fines esenciales (ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 4), que no puede desnaturalizar (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6).

e) En este caso, la propuesta de modificación núm. 103.309 formulada sobre la base de la enmienda núm. 27 del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal fue sometida al trámite informativo previsto en el art. 125.2 RS, que incluyó, además de los senadores y de los grupos parlamentarios, al Gobierno, pues este conserva incólume la facultad de veto presupuestario mientras se produzcan modificaciones en el texto legislativo en tramitación.

Al estar suscrita la propuesta de modificación por la mayoría de los grupos parlamentarios, con la única excepción del Grupo Parlamentario Socialista, que suponía además la mayoría de los senadores, debía satisfacer la exigencia adicional «que hayan

sido objeto de votos particulares» (art. 125.1 RS), pues en caso contrario la propuesta de modificación no podrá ser admitida a trámite. Es decir, a la propuesta de modificación le era exigible en este caso, al no haber sido presentada por todos los grupos parlamentarios, su vinculación a un voto particular, habiendo sido elegida para sustentarla la enmienda núm. 27 del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal, cuyo propósito era excluir a determinados empresarios del régimen simplificado del IVA. Aunque la enmienda sobre la que se formula la propuesta de modificación cede ante esta, pues la propuesta de modificación es la única iniciativa que se somete a votación, condiciona, sin embargo, el contenido de la propuesta de modificación en cuando delimita el ámbito en que esta puede formularse, impidiendo que incorpore contenidos *ex novo*, que estuvieran inicialmente al margen de su objeto y finalidad.

Si el requisito de la congruencia se exige a todo tipo de enmienda respecto al texto que se pretende modificar, que se convierte así en el marco de referencia de la modificación, de modo que la conexión material ha de mantenerse entre el texto legislativo que se enmienda y la modificación que la enmienda pretende (SSTC119/2011, FJ 7), en el caso de las propuestas de modificación presentadas por una mayoría de los grupos parlamentarios resulta obvio que el marco o ámbito en el que puede operar forzosamente queda delimitado por la enmienda que la sustenta, como resulta del inequívoco tenor del art. 125.1 RS, que exige para estas propuestas de modificación «que hayan sido objeto de votos particulares». Los votos particulares se convierten así, además de un requisito inexcusable para la formulación de una propuesta de modificación firmada por una mayoría de los portavoces de los grupos parlamentarios, en el parámetro a tener en cuenta para la calificación de este tipo de iniciativa, que, en ningún caso, puede exceder de los márgenes sustantivos de la enmienda en que se apoya, so pena de incurrir en vicio de incongruencia. El ámbito material en que puede moverse una propuesta de modificación formulada sobre una enmienda es, pues, mucho más estrecho y con límites muchos más estrictos –los marcados por el objeto de la enmienda que sirve de soporte– que los que se permiten por regla general a las enmiendas a la totalidad de texto alternativo o a las enmiendas parciales. Lo que es lógica consecuencia de la particular naturaleza de este tipo de enmiendas, pues, si no fuera así, se vendría a mantener indefinidamente abierto el plazo de enmiendas previsto en el art. 107 RS. De ahí que, precisamente en el tramo final de la tramitación legislativa, los requisitos para la modificación de los textos legislativos sean, con toda lógica, mucho más exigentes.

La representación procesal del Senado sostiene que, sin entrar a calificar la actuación de los recurrentes –«quienes utilizaron, para salvar el obstáculo del veto presupuestario del Gobierno, un doble mecanismo, consistente en la adición de una cláusula de entrada en vigor en fecha posterior a la vigencia del presupuesto y la presentación de una propuesta de modificación en sesión plenaria»– existe una evidente incongruencia, ocasionada por su diferente objeto, entre la propuesta de modificación y la enmienda que la soporta, como expresó *in voce* la presidenta del Senado en la sesión plenaria de 23 de junio de 2021, ya que mientras la enmienda 27 del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal «se refiere al régimen simplificado del IVA, que se regula en el capítulo segundo, título X, de la ley reguladora de dicho impuesto que se rubrica como regímenes especiales», la propuesta de modificación «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 VIII de la citada ley y rubricado como el tipo impositivo. De ahí su incongruencia».

f) El órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese control de conexión material u homogeneidad mínima entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada –en el caso del Senado, la presidenta de la Cámara, ejerciendo funciones delegadas, por acuerdo de 12 de diciembre de 2019, de la mesa, a quien, según el art. 36.1 c) RS, corresponde calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como decidir sobre su admisibilidad– debe contar con un amplio margen de valoración o aprobación, de suerte que «cuando sea evidente y manifiesto que no existe

tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa» (SSTC 119/2011, FJ 7, y 59/2015, de 18 de marzo, FJ 5).

Pues bien, la presidenta del Senado intervino, primero, ejerciendo funciones de calificación y admisión a trámite durante la sesión plenaria del día 23 de junio de 2021. En efecto, al amparo del acuerdo de delegación de la mesa, la presidenta, una vez presentada la propuesta de modificación núm. 103.309, verificó el cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, entrando a continuación a comprobar la necesaria congruencia o conexión material que debía existir entre la propuesta y el texto a modificar. Del análisis sustantivo de la iniciativa, la presidenta apreció la falta de congruencia entre la propuesta de modificación –tipo impositivo para los servicios de peluquería, barbería y estética– y la enmienda en la que se sustentaba –régimen simplificado del IVA– comunicando verbalmente a la Cámara la decisión de inadmisión de la propuesta de modificación por este motivo.

El portavoz del Grupo Parlamentario Popular manifestó su disconformidad con esta decisión, lo que determinó que la presidenta suspendiera la sesión plenaria y convocase a la mesa de la Cámara, que, estimando la solicitud de reconsideración presentada, acordó la admisión a trámite de la propuesta de modificación y obligó a la presidenta a someterla a votación. Por su parte, el Gobierno y el Grupo Parlamentario Socialista manifestaron en escritos dirigidos a la presidenta, su disconformidad con la decisión de la mesa y plantearon formalmente, al amparo del art. 151.5 RS, sendas solicitudes de controversia, el mismo día de la votación en sesión plenaria el Gobierno, y al día siguiente el Grupo Parlamentario Socialista.

El segundo momento de la intervención de la presidenta fue al resolver las controversias planteadas por el Gobierno y el Grupo Parlamentario Socialista. En esta segunda ocasión, la presidenta actuó ejerciendo una competencia propia y exclusiva: la de resolución de controversias o incidentes, que le confiere el art. 151.5 RS. Se trata de una competencia perfectamente acotada en el Reglamento del Senado y netamente diferenciada de la función de calificación de los escritos de índole parlamentaria. En su ejercicio dictó la resolución de 25 de junio de 2021, en la que, con base en los argumentos en ella expuestos, estimó las solicitudes de controversia del Gobierno y del Grupo Parlamentario Socialista y, en consecuencia, declaró nula la votación de la propuesta de modificación incongruente y ordenó no incluirla en el mensaje motivado que se remite al Congreso de los Diputados en cumplimiento de lo previsto en los arts. 90.2 CE y 106.1 RS.

La presidenta intervino por tercera vez al resolver la solicitud de reconsideración presentada por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular contra la resolución de 25 de junio de 2021. Pese a tratarse de una solicitud de reconsideración improcedente, pues no está contemplada en el ejercicio de la facultad que regula el art. 151.5 RS, la presidenta, a fin de no mermar los derechos de defensa del autor de la solicitud de reconsideración, dictó la resolución de 30 de junio de 2021, desestimándola con remisión a un informe de la secretaría general.

Así pues, es evidente –afirma la representante del Senado– que la presidenta al resolver en sentido negativo, en las resoluciones de 25 y 30 de junio de 2021, la controversia suscitada en torno a la admisión a trámite de la propuesta de modificación del dictamen de la Comisión de Hacienda sobre el proyecto de ley contra el fraude fiscal por ser incongruente con la enmienda núm. 27 del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal que la sustentaba se atuvo a las normas constitucionales y reglamentarias aplicables, así como a la doctrina de este tribunal, que aplicó de modo razonable y con motivación expresa y suficiente. En definitiva, las decisiones adoptadas por la presidenta en forma alguna se pueden considerar arbitrarias, ilegítimas o atentatorias al derecho de representación política de los recurrentes.

Por el contrario, la actuación de quienes suscriben la demanda de amparo contravino las reglas expuestas, características de una «buena práctica parlamentaria», pues buscaron eludir el veto presupuestario del Gobierno a su enmienda núm. 147 mediante

una propuesta de modificación incongruente con la enmienda que le servía de soporte, aprovechando la última fase del procedimiento legislativo para, trasmutando el objeto de una enmienda, incluir una materia ajena a su contenido y respecto a la cual el Gobierno había manifestado su disconformidad por implicar una disminución de los ingresos presupuestarios.

g) Por último, la representante procesal del Senado pretende salir al paso de algunos argumentos o determinadas expresiones que se recogen en la demanda.

En primer lugar, considera que la Presidencia de la Cámara no es un órgano inferior al Pleno, ni se encuentra subordinada a este, como tampoco es un órgano superior a él. La Presidencia y el Pleno son órganos situados en planos distintos: mientras el primero –como la mesa– es un órgano rector y la máxima autoridad de la Cámara (art. 38 RS), el Pleno –como las comisiones– es un órgano funcional, esto es, un órgano a través del cual el Senado desempeña sus funciones constitucionales. Esta distinción se trasluce en las competencias que cada uno de ellos tiene atribuidas. No existe, pues, entre la Presidencia y el Pleno relación de jerarquía alguna, cada órgano tiene unas facultades atribuidas constitucional y reglamentariamente y a ellas ha de ajustarse, sin interferir el órgano director –cuya figura resulta imprescindible para el funcionamiento del órgano colegiado y plural, como es el Senado– en el ámbito funcional, ni el órgano funcional en las tareas directivas.

Entre las competencias que reglamentariamente se atribuyen a la Presidencia se encuentra la de la resolución de controversias o incidentes en torno a la calificación de enmiendas o proposiciones de ley de carácter presupuestario (art. 151.5 RS), que se enmarca en la más amplia función de velar por la observancia del reglamento. Pues bien, la Presidencia ha ejercido en este caso sus facultades reglamentarias ajustándose a Derecho y no guiada por criterios de oportunidad política, así como motivando todas y cada una de sus decisiones.

Lo que hizo la presidenta mediante las resoluciones impugnadas no fue «suplantar» ninguna voluntad, sino estimando las solicitudes del Gobierno y del Grupo Parlamentario Socialista, corregir, todavía en el trámite parlamentario, un vicio procedimental –que se tradujo en un acuerdo del Pleno adoptado al margen del cauce reglamentario– que, de persistir, podría haber llegado a «alcanzar relevancia constitucional, si se alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» (STC 59/2015, de 18 de marzo, FJ 5), ocasionando la nulidad parcial de la ley. La función y los fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa se hubieran visto afectados de no haberse rectificado por la máxima autoridad de la Cámara la ya referida irregularidad de tramitación, que, afectando a los derechos de una parte de la Cámara –el Grupo Parlamentario Socialista– y del Gobierno, así como al carácter instrumental del procedimiento legislativo, habría viciado este de nulidad.

La supuesta intangibilidad de los acuerdos del Pleno no figura como límite en el precepto reglamentario que ampara la competencia del órgano para resolver las controversias que se planteen acerca de la admisión a trámite de las enmiendas de carácter presupuestario. Aun admitiendo que dicho límite pudiera derivarse implícitamente del «carácter soberano del Pleno» en cuando órgano de representación, el incumplimiento –puesto de manifiesto por la presidenta– de las formalidades esenciales para la adopción de acuerdos –en este caso la concurrencia de los requisitos para que una iniciativa pueda ser admitida a trámite– vicia de nulidad estos.

Finaliza este apartado de sus alegaciones sosteniendo que cuando se planteó formalmente la controversia, el trámite parlamentario del proyecto de ley no había concluido y, por lo tanto, la decisión del Pleno no era definitiva e irrevocable, porque además de poder corregirse en la Cámara –de oficio o a instancia de parte– las irregularidades invalidantes detectadas, restaba la aprobación final de las enmiendas en el Congreso de los Diputados.

Concluye su escrito de alegaciones solicitando de este tribunal que, declarando que las resoluciones impugnadas son conformes a Derecho y no vulneran los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23 CE, deniegue el amparo solicitado.

8. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en este tribunal en fecha 25 de febrero de 2022, que en lo sustancial a continuación se resumen.

a) Tras referirse a los antecedentes del caso y a las alegaciones de los demandantes, el Ministerio Fiscal examina la regulación de las propuestas de modificación (art. 125 RS), que, como su denominación indica, permiten introducir modificaciones en los dictámenes de las comisiones, siempre que sean suscritas por todos los grupos parlamentarios o por la mayoría de los portavoces de los grupos que integren la mayoría de los senadores con anterioridad al inicio del debate en el Pleno del artículo o texto correspondiente. El precepto habilita la posibilidad de que sean presentadas durante las sesiones del Pleno y en un momento inmediatamente anterior a la votación, razón por la que se prevé «un trámite previo de información», para que puedan ser conocidas por todos los miembros de la Cámara, a fin de fijar su posición y adoptar, en su caso, las iniciativas que puedan ser oportunas.

Las propuestas de modificación «se registrarán por las mismas normas que las establecidas para los votos particulares» (art. 125.2 RS). De modo que como este tribunal ha declarado en la STC 216/2015, de 22 de octubre, FJ 6, se tramitan al igual que las enmiendas, lo que supone que han de remitirse al Gobierno para que pueda ejercer la facultad de veto presupuestario que le reconoce el art. 134.6 CE.

Así pues, las propuestas de modificación que se presenten en el Pleno han de ser objeto de calificación y de una decisión de admisibilidad a fin de verificar el cumplimiento no solo de sus requisitos formales, sino también su congruencia material con el objeto, la finalidad o la literalidad del texto legislativo. Función que corresponde en este caso, por delegación, a la presidenta, cuya decisión puede ser objeto de solicitud de reconsideración ante la mesa, con suspensión del procedimiento hasta que esta se resuelva. En todo caso, el juicio de admisibilidad ha de tener en cuenta no solo el cumplimiento de los requisitos formales expresamente previstos, sino también la necesidad de asegurar la congruencia material con el texto legislativo.

También el Gobierno conserva su facultad de veto presupuestario sin plazo para ejercerla en la propia celebración de la sesión plenaria, pero con plena eficacia si cumple los requisitos fijados en la doctrina de este tribunal (STC 34/2018, de 12 de abril). Todo ello supeditado a su previa calificación y admisión a trámite. Aquella facultad del Gobierno no puede impedir las facultades de calificación de la presidenta, que puede decidir continuar con la tramitación de la propuesta sobre la que el Gobierno ha manifestado su disconformidad, si la considera infundada o bien denegar su tramitación.

El art. 151 RS no prevé ninguna regla adicional en relación con las posibles controversias que puedan surgir sobre la incidencia presupuestaria de una propuesta de modificación. De aplicarse los plazos contemplados en el citado precepto, por el momento de la tramitación parlamentaria de las propuestas de modificación, no cabría aplicar la controversia o el incidente regulado en el art. 151.5 RS. Sin embargo, debe convenirse, en línea con el criterio mantenido en el informe de los servicios jurídicos del Senado, que el Gobierno respecto a las propuestas de modificación conserva su facultad de veto presupuestario, que puede ejercer en la propia sesión plenaria. Así pues, nada se opone a que el Gobierno pueda ejercer el uso del veto presupuestario con ocasión de un proyecto de ley, como es el caso, una vez finalizado el plazo de presentación de enmiendas en la fase inicial del procedimiento legislativo.

De no admitirse su ejercicio, los grupos parlamentarios podrían aprovechar la presentación de propuestas de modificación sin que el Gobierno pudiera hacer uso de la facultad de veto presupuestario, lo que contravendría el tenor del art. 134.6 CE.

b) La controversia que se somete a la presidenta del Senado vendría determinada por la facultad del Gobierno de oponerse a la tramitación de la propuesta de modificación

núm. 103.309 de conformidad con los arts. 134.6 CE y 151 RS y por su calificación e inadmisión a trámite por la mesa de la Cámara, en sesión de 23 de junio de 2021.

El contenido de la controversia estaría integrado, por un lado, por los motivos expuestos por el Gobierno para oponerse a la tramitación de la propuesta de modificación en ejercicio de la facultad que le asiste de vetar aquellas iniciativas parlamentarias que suponen una afectación al presupuesto en vigor porque suponen un aumento de créditos, bien porque impliquen una disminución de gastos; y, de otro lado, por el derecho que asiste a los grupos parlamentarios de que se tramiten y voten aquellas propuestas de modificación que reúnan los requisitos reglamentarios, una vez han sido calificadas y admitidas por la mesa de la Cámara.

En opinión del Ministerio Fiscal, es evidente que la controversia o incidente a que se refiere el art. 151.5 RS tiene por objeto la facultad que asiste al Gobierno conforme al art. 134.6 CE de oponerse a que se tramiten por las Cámaras iniciativas que pueden suponer un aumento de créditos o disminución de ingresos, esto es, aquella controversia viene vinculada al ejercicio de dicha facultad.

Por ello, entiende que no parece que debería de haberse aceptado que por el Grupo Parlamentario Socialista se hubiera promovido la controversia o incidente del art. 151.5 RS con apoyo en la falta de congruencia entre la propuesta de modificación y la enmienda que le sirve de cobertura, pues la facultad del art. 134.6 CE corresponde en exclusiva al Gobierno. En su caso, el Grupo Parlamentario Socialista pudo hacer valer su derecho fundamental por alteración del procedimiento legislativo que afectaría al *ius in officium* de sus diputados, por haberse tramitado una propuesta de modificación que no guarda congruencia con la enmienda, lo que le excluiría de la controversia o incidente del art. 151.5 RS.

Asimismo, la alegación de incongruencia entre la propuesta de modificación y la enmienda realizada por el Gobierno en su escrito de 24 de junio de 2021 tampoco podía servir de soporte a la controversia. Además, la congruencia entre la propuesta de modificación y la enmienda que le sirve de cobertura fue zanjada por la mesa de la Cámara, en su sesión de 23 de junio de 2021, al pronunciarse sobre la reconsideración formulada por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular frente a la decisión de la presidenta de no admitirla a trámite por no ser congruente con la enmienda en la que se apoyaba y sobre la comunicación del Gobierno oponiéndose a su tramitación en ejercicio de la facultad que le confiere el art. 134.6 CE. La mesa rechazó la incongruencia apreciada por la presidenta y, además, no admitió a trámite la disconformidad del Gobierno porque la propuesta de modificación se refería a un ejercicio presupuestario futuro, no al presupuesto en vigor.

Aunque se pudiera entender que la propuesta de modificación no debió de admitirse a trámite por la mesa por falta de congruencia, sin embargo, la causa de la controversia era la discrepancia del Gobierno que entendió que afectaba al presupuesto por suponer una disminución de los ingresos. Solo esta discrepancia, a juicio del Ministerio Fiscal, puede sustentar la controversia, que no puede basarse en otros motivos si no existe la afectación al presupuesto en vigor.

c) El Ministerio Fiscal aborda a continuación si la controversia se ha planteado tempestivamente, lo que exige analizar el momento preclusivo en el que el Gobierno puede hacer valer la facultad del art. 134.6 CE.

En el presente caso, la propuesta de modificación había sido admitida por la mesa, por lo que la controversia, en atención al segundo escrito del Gobierno presentado el día 23 de junio de 2021, trae causa de dicho acuerdo y afecta a la validez de este y al acuerdo del Pleno, lo que requiere valorar si la presidenta está habilitada para pronunciarse sobre la controversia existente.

El ejercicio de la facultad del art. 134.6 CE tiene como finalidad evitar que a través de las proposiciones de ley o enmiendas se altere el contenido especial del presupuesto, evitando que se tramiten iniciativas que puedan suponer un aumento de créditos o una disminución de ingresos y así proteger el presupuesto como instrumento primordial de la función constitucional atribuida al Gobierno en el ámbito de la dirección y orientación de

la política económica con lo que se pretende proteger el equilibrio presupuestario. A garantizar esta finalidad responde la controversia regulada en el art. 151.5 RS cuando surja una discrepancia entre el Gobierno y la comisión sobre la pertinencia de tramitar una enmienda a la iniciativa legislativa.

El art. 151.5 RS pretende que la discrepancia o cualquier otro tipo de incidente quede resuelto por la presidenta de la Cámara en un momento anterior al debate y votación por el Pleno «del artículo o texto correspondiente». Dada la redacción del art. 125.1 RS, las propuestas de modificación deben presentarse al inicio del debate, lo que permite que, antes de que la propuesta se debata y vote en el Pleno, el Gobierno pueda tener conocimiento de la misma y ejercer el veto del art. 134.6 CE, así como que la propuesta sea calificada y admitida a trámite, en su caso, por la mesa, y, si procediera, que se plantee la controversia del art. 151.5 RS.

El Ministerio Fiscal sostiene que en este caso la controversia se ha planteado por el Gobierno una vez que ya había sido aprobada la propuesta de modificación por el Pleno de la Cámara, de modo que no solo había concluido el procedimiento reglamentario de tramitación de la propuesta de modificación, sino que había quedado definitivamente establecida la voluntad de la Cámara sobre esta iniciativa. El procedimiento legislativo en relación con la propuesta de modificación había finalizado tras la votación por el Pleno de la iniciativa parlamentaria, por lo que la presidenta no podía pronunciarse sobre una controversia suscitada una vez que el Pleno había votado y aprobado la propuesta de modificación.

Admitir una controversia después de la votación y aprobación de la propuesta de modificación por el Pleno sugiere que la resolución de la misma es intempestiva y desnaturaliza la función de la controversia o del incidente previstos en el art. 151.5 RS, que pretende que no se sometan a debate y votación aquellas iniciativas sobre las que el Gobierno haya ejercido el veto presupuestario en los términos que la doctrina de este tribunal ha establecido.

Si la propuesta de modificación ya ha sido votada y, con ello, concluido el procedimiento de tramitación de la iniciativa parlamentaria, dado que la finalidad del veto presupuestario es evitar que se puedan aprobar iniciativas que incidan sobre la integridad del presupuesto, no puede admitirse, como sugiere la presidenta de la Cámara, que la controversia pueda plantearse antes de remitir al Congreso de los Diputados la memoria que contiene las modificaciones al proyecto de ley aprobadas por el Senado, lo que supone que la presidenta ha resuelto sobre una controversia que se ha planteado intempestivamente.

Como sugieren los servicios jurídicos de la Cámara en su informe, la controversia puede ser suscitada de oficio por la propia presidenta y, dada su decisión inicial de rechazar la propuesta de modificación, bien pudo, tras el acuerdo de la mesa que estimó la solicitud de reconsideración contra aquella decisión, promover la controversia y resolverla antes de que se pronunciara el Pleno sobre la iniciativa parlamentaria y así impedir su votación.

Además, señala el Ministerio Fiscal, el veto presupuestario del Gobierno no respetaba en este caso la regla de la anualidad del presupuesto, ya que la propuesta de modificación entraba en vigor el día 1 de enero de 2022, dándose además la circunstancia de que la mesa había rechazado el veto presupuestario por este motivo.

d) Manifiesta su conformidad con el criterio de los servicios jurídicos de la Cámara cuando sostienen la vinculación de la propuesta de modificación con la enmienda o voto particular que le sirve de apoyo, pues así resulta del tenor del art. 125.1 a) RS. Así pues, como mantienen las resoluciones impugnadas, entre la propuesta de modificación núm. 103.309 y la enmienda núm. 27 del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal no existiría la necesaria conexión material o congruencia, lo que la haría inviable. Sin embargo, esa falta de congruencia o conexión material, por un lado, fue desestimada por la mesa en su sesión de 23 de junio de 2021 y, por otro, no determina que la controversia debía de prosperar por dicho motivo, pues con ella se pretende que no se tramiten

iniciativas con incidencia en el presupuesto en vigor y, en este caso, con independencia de su congruencia, la propuesta de modificación no afectaba al presupuesto en vigor.

Por ello, con independencia de si existe congruencia o no entre la enmienda y la propuesta de modificación o la controversia fuera intempestiva o cual fuera la intención de los grupos parlamentarios de demorar su entrada en vigor, lo cierto es que la mesa, en su sesión de 23 de junio de 2021, admitió la tramitación de la propuesta por tratarse de una iniciativa de gasto cero, dado que no afectaba al presupuesto en vigor, respetando el principio de anualidad como exige la doctrina de este tribunal (STC 94/2018, de 17 de septiembre). Además, la mesa valoró la concurrencia de los requisitos del art. 134.6 CE respecto a la disconformidad del Gobierno y el Pleno aprobó la propuesta de modificación, por lo que no se habría producido ninguna alteración del procedimiento legislativo en la tramitación de la propuesta.

Lo trascendente del caso es que una resolución de la presidenta pueda dejar sin efecto un acuerdo del Pleno al margen de los motivos reglamentariamente previstos y a través de un procedimiento destinado a proteger la facultad del art. 134.6 CE que asiste al Gobierno, teleológicamente dirigida a que no se tramiten iniciativas con efectos sobre el presupuesto en vigor, cuando, además, la iniciativa parlamentaria ya ha sido votada por el Pleno y culminado el procedimiento legislativo.

El precepto no habilita una interpretación y aplicación que conduzca a dejar sin efecto un acuerdo del Pleno tomado tras haber fiscalizado la mesa los requisitos que la doctrina de este tribunal exige al ejercicio de la facultad del art. 134.6 CE.

Nada se opone que a través de la controversia o el incidente del art. 151.5 RS pueda la presidenta adoptar las medidas necesarias para que la facultad del Gobierno del art. 134.6 CE sea respetada por la Cámara. Pero una vez que la iniciativa ha sido debatida y votada por el Pleno, la controversia o el incidente pierden su función y finalidad que es precisamente evitar que se aprueben modificaciones al proyecto de ley que afecten al presupuesto en vigor.

En consecuencia –afirma el Ministerio Fiscal– las resoluciones impugnadas, al anular la votación del Pleno de la Cámara no han respetado el procedimiento legislativo, vulnerando el *ius in officium* propio del cargo de parlamentario (art. 23.2 CE) y el correlativo derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE). Es más, dicha anulación afectaría al derecho de voto que asiste a cada uno de los senadores (art. 20.1 RS), no porque se haya impedido su ejercicio, sino porque su contribución a la formación de la voluntad de la Cámara se ha visto privada de cualquier efecto.

Concluye su escrito de alegaciones solicitando que se declare vulnerado el derecho de los demandantes de amparo a ejercer sus funciones representativas con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE) y se les restablezca en el mismo mediante la declaración de nulidad de las resoluciones de la presidenta del Senado de 25 y 30 de junio de 2021.

9. El Pleno, por providencia de 24 de marzo de 2022, de conformidad con lo establecido en el art. 10.1 n) LOTC, a propuesta de la Sala Primera, acordó recabar para sí el conocimiento del presente recurso de amparo.

10. Por providencia de 21 de noviembre de 2023 se señaló el siguiente día 22 para la deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso.

Se impugnan en este proceso constitucional la resolución de la presidenta del Senado, de 25 de junio de 2021, por la que se acordó «1. Estimar las solicitudes de resolución de la controversia formuladas por el Gobierno y el Grupo Parlamentario Socialista en virtud de lo dispuesto en el artículo 151.5 del Reglamento del Senado; 2.

Declarar la nulidad de la votación en el Pleno de la propuesta de modificación con número de registro de entrada 103.309; 3. 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. Dar traslado de la presente resolución al Gobierno, a los Grupos parlamentarios de la Cámara y a la Secretaría General del Senado» («BOCG», Senado, XIV Legislatura, núm. 120, de 1 de julio de 2021); así como la resolución de la presidenta, de 30 de junio de 2021, que desestimó la solicitud de reconsideración promovida frente a la anterior resolución de 25 de junio de 2021.

En la medida en que la resolución de 30 de junio de 2021 se limita a desestimar la solicitud de reconsideración, por remisión a un informe de la Secretaría General de la Cámara, confirmando en sus términos la resolución de 25 de junio de 2021, es esta última, como la representación procesal del Senado señala, la que constituye el objeto central de este recurso de amparo, sin perjuicio de que las consecuencias de su enjuiciamiento deban proyectarse a la resolución de 30 de junio de 2021.

2. Posiciones de las partes.

Los demandantes de amparo, integrantes ambos y, además, portavoz el primero del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sostienen que las resoluciones recurridas han vulnerado su derecho al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes (art. 23.1 CE), por haber anulado la presidenta de la Cámara, en un uso desviado de las previsiones reglamentarias, la votación en el Pleno de la propuesta de modificación núm. 103.309, que es expresión de la función legislativa que el Senado tiene constitucionalmente atribuida y en la que sus miembros, entre ellos los demandantes de amparo y los demás senadores del Grupo Parlamentario Popular, tienen derecho a participar como manifestación relevante de su *ius in officium*. A su juicio, la presidenta carece de competencia para anular en el ejercicio de la facultad que le confiere el art. 151.5 del Reglamento del Senado (RS) una decisión del Pleno, a través de la cual la Cámara ha manifestado su voluntad favorable a la aprobación de la mencionada propuesta de modificación durante la tramitación del proyecto de ley de medidas contra el fraude fiscal, pues aquella facultad encuentra un límite absoluto en la intangibilidad de los acuerdos del Pleno. Tras argumentar que la propuesta de modificación era congruente con el texto enmendado (art. 152.2 RS) y que todos los senadores tuvieron conocimiento de su contenido (art. 125.3 RS), consideran que la presidenta ha impedido con la anulación de la referida votación que el ejercicio de la función legislativa desplegara los efectos constitucional y reglamentariamente previstos, al haber excluido aquella propuesta de modificación del mensaje motivado que el Senado ha remitido al Congreso de los Diputados con el resto de las enmiendas introducidas al proyecto de ley (arts. 90.2 CE y 106.1 RS).

La letrada de las Cortes Generales en representación del Senado se opone a la estimación de la demanda. Comienza por señalar que las propuestas de modificación reguladas en el art. 125 RS pueden ser objeto de la facultad gubernamental de veto presupuestario ex arts. 134.6 CE y 151.1 RS, que en este caso el Gobierno ejerció en la sesión plenaria en la que fue presentada e iba a debatirse la propuesta de modificación núm. 103.309, manifestando la disconformidad con su tramitación por implicar una disminución de los ingresos presupuestarios. Admite que la mesa de la Cámara ha podido estar acertada al considerar insuficientes las razones aducidas por el Gobierno para oponerse a la tramitación de la propuesta de modificación por su incidencia presupuestaria, pero sostiene que en ese momento procesal también impedía su admisión a trámite su falta de congruencia o conexión de homogeneidad con la enmienda núm. 27 del Grupo Parlamentario de Izquierda Confederal en la que se sustentaba. En este sentido, argumenta que la propuesta de modificación no satisfacía el requisito constitucional de congruencia o conexión de homogeneidad con el texto enmendado que debe cumplir toda enmienda al articulado, en tanto tenía por objeto

aplicar a los servicios de peluquería, barbería y estética un tipo impositivo del IVA del 10 por 100 mientras que el de la enmienda que le servía de cobertura era el de excluir a determinados empresarios del régimen simplificado del IVA. En definitiva, en su opinión, la presidenta de la Cámara, en el ejercicio de la facultad que le confiere el art. 151.5 RS, estimó en las resoluciones impugnadas las controversias suscitadas en torno a la admisión a trámite de la referida propuesta de modificación por ser incongruente con la enmienda en la que se sustentaba, mediante una decisión expresamente motivada y razonable, que se atiene a las normas constitucionales y reglamentarias, así como a la doctrina de este tribunal aplicables al caso, sin desconocer ni vulnerar ningún derecho fundamental de los recurrentes.

Por su parte, el Ministerio Fiscal solicita la estimación del recurso de amparo. Entiende que las controversias o los incidentes a los que se refiere el art. 151.5 RS tienen por objeto la facultad que asiste al Gobierno conforme al art. 134.6 CE de oponerse a que se tramiten iniciativas parlamentarias –proposiciones de ley y enmiendas– que puedan suponer un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios, es decir, aquellas controversias o incidentes están vinculados exclusivamente al ejercicio de dicha facultad, resultando ajena a su ámbito la falta o no de congruencia entre una propuesta de modificación y la enmienda que le sirve de cobertura. Pues bien, la existencia de congruencia o conexión de homogeneidad entre la propuesta de modificación núm. 103.309 y la enmienda núm. 27 del Grupo Parlamentario de Izquierda Confederal era una cuestión que había sido resuelta definitivamente por la mesa de la Cámara en su sesión de 23 de junio de 2021, en la que se acordó la admisión a trámite de la propuesta de modificación y que, en consecuencia, fuera sometida a la consideración del Pleno, al estimar la solicitud de reconsideración formulada por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular contra la decisión de la presidenta de no admitirla a trámite por no ser congruente con la enmienda que le daba soporte. De otra parte, las controversias o los incidentes previstos en el art. 151.5 RS solo se pueden sustentar en la discrepancia en torno a la afectación o no de una iniciativa parlamentaria, en este supuesto, una propuesta de modificación, al presupuesto en vigor y, además, aquel precepto pretende que esa discrepancia o cualquier otro tipo de incidente quede resuelto en un momento anterior al debate y votación en el Pleno «del artículo o texto correspondiente». En este caso, aparte de que la propuesta de modificación no tenía incidencia en el presupuesto en vigor, el Gobierno planteó la controversia cuando ya había sido aprobada, es decir, concluida su tramitación y, por tanto, una vez que la Cámara había manifestado definitivamente su voluntad sobre la iniciativa, por lo que la presidenta, en opinión del Ministerio Fiscal, no podía pronunciarse sobre la controversia suscitada. El citado art. 151.5 RS, concluye, no habilita una interpretación y aplicación que conduzca a dejar sin efecto el acuerdo adoptado por el Pleno, pues, una vez debatida y votada la propuesta de modificación, la controversia o el incidente pierden su finalidad, que es precisamente la de evitar que se debatan y voten modificaciones al proyecto de ley que afecten al presupuesto en vigor.

3. Sobre la especial trascendencia constitucional del recurso.

Conforme a una reiterada doctrina constitucional, el momento procesal idóneo para determinar si un recurso tiene especial trascendencia constitucional [art. 50.1 b) LOTC] es el del trámite de admisión (por todas, SSTC 166/2016, de 6 de octubre, FJ 2, y 68/2022, de 2 de junio, FJ 2). En este caso, este tribunal ha admitido a trámite el recurso, y ha identificado como motivos de especial trascendencia constitucional [art. 50.1 c) LOTC] que plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina constitucional [STC 155/2009, FJ 2 a)] y, además, que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)].

Aunque la concurrencia del primer motivo de especial trascendencia constitucional ha sido discutido por la letrada de las Cortes Generales, es claro que no hemos tenido aún ocasión de pronunciarnos sobre la facultad atribuida a la

presidenta del Senado en orden a resolver las controversias o incidentes que pueden suscitarse a propósito del veto presupuestario del Gobierno (art. 151.5 RS) ni, en particular, sobre si dicha facultad permite declarar la nulidad de una votación del Pleno de la Cámara. Este último aspecto tiene una evidente conexión con el derecho de los senadores y los grupos parlamentarios al ejercicio del cargo, pues, como hemos declarado, el *ius in officium* comprende la participación en la función legislativa constitucionalmente encomendada a la Cámara (SSTC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4; 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3; 42/2019, de 27 de marzo, FJ 4; 119/2011, de 5 de julio, FJ 9, y 53/2021, de 15 de marzo, FJ 3).

En todo caso, debemos recordar la particular posición de los recursos de amparo de origen parlamentario (art. 42 LOTC), pues estos se promueven sin haber contado con una vía judicial en la que defender los derechos fundamentales que se dicen infringidos [por todas, SSTC 110/2019, de 2 de octubre, FJ 1, y 97/2020, de 21 de julio, FJ 2 B) a)].

4. Doctrina constitucional sobre el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho los derechos de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes (art. 23.1 CE).

La cuestión de fondo controvertida, que a continuación hemos de abordar, consiste en determinar si la decisión de la presidenta del Senado de estimar las solicitudes de resolución de la controversia formuladas por el Gobierno y el Grupo Parlamentario Socialista (art. 151.5 RS), y la consiguiente declaración de nulidad de la votación en el Pleno de la propuesta de modificación núm. 103.309, no incluyéndola, por tanto, en el mensaje motivado que el Senado ha remitido al Congreso de los Diputados tras la deliberación del proyecto de ley de medidas contra el fraude fiscal (arts. 90.2 CE y 106.1 RS), vulnera, como sostienen los demandantes de amparo y el Ministerio Fiscal, o no, como mantiene la representación procesal del Senado, el derecho fundamental de los recurrentes al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas (art. 23.1 CE).

A) De acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, el art. 23.2 CE, en lo que ahora interesa y dejando al margen el derecho de acceso a las funciones públicas, reconoce el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. Derecho sobre cuyo alcance material este tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas resoluciones a efectos de determinar lo en él garantizado, pues solo ello puede ser objeto de examen en esta sede jurisdiccional (STC 185/1999, de 11 de octubre, FJ 4).

a) Desde las SSTC 10/1983, de 21 de febrero, y 32/1985, de 6 de marzo (FF JJ 2 y 3, respectivamente), hemos afirmado, con unas u otras palabras, que el derecho a acceder a los cargos de naturaleza representativa implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas [en el mismo sentido, SSTC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5; 71/1994, de 3 de marzo, FJ 6; 109/2016, de 7 de junio, FJ 3 a); 11/2017, de 30 de enero, FJ 3 a), y 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 4 a)].

b) Se trata, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, de un derecho de configuración legal, correspondiendo a la ley –concepto en el que se incluyen los reglamentos parlamentarios– ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos públicos, pasando aquellos, en virtud de su creación legal, a quedar integrados en el estatus propio de cada cargo, con la consecuencia de que sus titulares podrán defender, al amparo del art. 23.2 CE, el *ius in officium* que consideren legítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integran [SSTC 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 36/2014, de 27 de febrero, FJ 5; 107/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) a); 143/2016,

de 19 de septiembre, FJ 3; 224/2016, de 19 de diciembre, FJ 2 b); 11/2017, de 30 de enero, FJ 3 b), y 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 4 b)].

Una de las características del precepto constitucional en que se recoge el mencionado derecho fundamental es el amplio margen de libertad que confiere al legislador para regular el ejercicio del derecho, si bien su libertad tiene limitaciones que son, de una parte, las generales que impone el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza, y, de otra, cuando se trata de cargos públicos representativos, la necesidad de salvaguardar su naturaleza [STC 185/1999, FJ 4 a), con cita SSTC 10/1983, FJ 2; 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2]. Su calificación como derecho de configuración legal, uno más entre otros, «significa lisa y llanamente que se habilita al legislador, desde la propia Constitución, para delimitar el ámbito del derecho, sin mellar su contenido esencial» (STC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 1). De modo 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. En otras palabras, «su carácter de derecho de configuración legal no nos puede hacer olvidar que los derechos del art. 23.2 son derechos fundamentales», debiendo por tanto este tribunal revisar si ha quedado afectada la integridad de esos derechos, pues de lo contrario, «los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria» [STC 24/1990, FJ 2; doctrina que reiteran las SSTC 71/1994, FJ 6, y 139/2017, FJ 4 b)].

c) Ahora bien, la Constitución no ha asumido en el art. 23.2 CE un genérico derecho, con la condición de fundamental, al respeto de todos y cada uno de los derechos y facultades del estatuto del parlamentario, sino tan solo el de aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa, como son, principalmente, los que tiene relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del gobierno [SSTC 220/1991, FJ 5; 109/2016, FJ 3 b), y 139/2017, FJ 4 c)].

d) En fin, el Tribunal tiene dicho que cuando se trata de cargos representativos el derecho enunciado en el art. 23.2 CE ha de ponerse en relación con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE). Relación de obligada constatación si se tiene en cuenta que son los representantes, justamente, quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos a la participación en los asuntos públicos, al margen ahora la del carácter directo que el propio precepto garantiza. Se trata de «dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y del pluralismo político consagrados en el art. 1 CE», que se presuponen mutuamente y aparecen «como modalidades o variantes del mismo principio de representación política» [STC 185/1999, FJ 4 c), con cita de las SSTC 119/1985, de 11 de octubre, FJ 2, y 71/1989, de 20 de abril, FJ 3]. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como indirectamente el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio [SSTC 119/2011, FJ 3; 109/2016, FJ 3 a); 11/2017, FJ 3 a), y 139/2017, FJ 4 d)].

B) A partir de este sucinto y genérico recordatorio de nuestra doctrina sobre el derecho del art. 23.2 CE, es preciso traer a colación que este tribunal tiene declarado que la potestad legislativa de las Cámaras, de cuyo ejercicio es fruto la ley, constituye la máxima expresión de la voluntad popular a la que aquellas están llamadas a representar, a la vez que sirve de cauce a la función representativa propia del Parlamento (STC 119/2011, FJ 9). Dijimos en esa misma sentencia que el derecho al ejercicio del cargo representativo del art. 23.2 CE, *el ius in officium*, afecta a toda una serie de situaciones de los parlamentarios en las que los órganos rectores de las Cámaras «deben respetar la función representativa no por tratarse de facultades meramente subjetivas de quien desarrolla esa función, sino como facultades que lo que permiten es

ejercer correctamente a los representantes populares dicha representación participando en la función legislativa». E identificamos como facultades de los parlamentarios que hacen posible esa función representativa en el procedimiento legislativo la presentación de propuestas legislativas, la participación en el debate parlamentario de los temas sobre los que versan, la presentación y, en su caso, introducción de enmiendas y el derecho a expresar su posición mediante el voto [*ibidem*; doctrina que reiteran SSTC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 5, y 172/2020, de 19 de noviembre, FJ 8 B) b)].

Pues bien, es indudable que las resoluciones impugnadas, en cuanto han declarado la nulidad de la votación en la que el Pleno del Senado había aprobado la propuesta de modificación núm. 103.309, no incluyéndola, por consiguiente, en el mensaje motivado remitido al Congreso de los Diputados con las enmiendas introducidas al proyecto de ley de medidas contra el fraude fiscal (arts. 90.2 CE y 106.1 RS), han afectado, pudiendo haber llegado o no a menoscabarlos, a los derechos y facultades de los que los recurrentes son titulares, a través de los que se vertebra su participación en el ejercicio de la función legislativa, que constituyen una manifestación constitucionalmente relevante de su *ius in officium*.

5. La potestad legislativa del Senado y las propuestas de modificación de los dictámenes de las Comisiones.

a) La potestad legislativa que el art. 66 CE residencia en las Cortes Generales se ejerce por cada una de las cámaras que las integran, esto es, el Congreso de los Diputados y el Senado, en la forma y con la extensión que el propio texto constitucional determina en el capítulo II («De la elaboración de las leyes») de su título III («De las Cortes Generales») y, en concreto, por lo que se refiere a la tramitación en el Senado de los proyectos y proposiciones de ley remitidas por el Congreso de los Diputados, en los términos que establece su art. 90 (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 13).

Este precepto constitucional, uno de los varios que plasma la diferente posición que ocupan una y otra cámara en el ejercicio de la potestad legislativa (*ibidem*), regula, por una parte, la actuación que corresponde al Senado en el procedimiento legislativo y, por otra, especifica los concretos supuestos en los que su discrepancia con la iniciativa legislativa procedente del Congreso de los Diputados puede dar lugar a una última lectura de esta Cámara.

El citado art. 90 CE, después de prever en su apartado 1 que una vez «[a]probado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su presidente dará inmediata cuenta del mismo al presidente del Senado, el cual lo someterá a deliberación de este», dispone en su apartado 2 que «[e]l Senado en el plazo de dos meses a partir de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple».

El art. 90.2 CE, por lo tanto, «concreta el sentido de la capacidad colegisladora del Senado prevista en el art. 66.2 CE». Además de los concretos supuestos de discrepancia del Senado con el texto remitido por el Congreso de los Diputados que se recogen en aquel precepto constitucional –oposición de veto e introducción de enmiendas–, el art. 106.1 RS prevé también la aprobación por el Senado del texto recibido del Congreso de los Diputados (STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 5).

b) El Reglamento del Senado, regula en el capítulo primero, de su título IV, que tiene por rúbrica «Del procedimiento legislativo», el procedimiento legislativo ordinario, en el que pueden presentarse distintas clases de enmiendas en sus diversas fases.

Los senadores y los grupos parlamentarios pueden presentar en la fase inicial de este procedimiento legislativo enmiendas o propuestas de veto (art. 107 RS); en la fase de deliberación en comisión, enmiendas transaccionales y las que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones terminológicas o gramaticales (art. 115 RS); y, en lo

que a este recurso de amparo interesa, en la fase de deliberación del Pleno, las denominadas propuestas de modificación (art. 125.1 y 2 RS), además de los votos particulares y enmiendas que anuncien defender ante la Cámara, en relación con enmiendas no aceptadas por la Comisión o en apoyo del texto inicial del proyecto o proposición de ley (art. 117 RS), y de las enmiendas con las que se pretenda subsanar errores o incorrecciones terminológicas o gramaticales (art. 125.3 RS).

Dispone el art. 125 RS que «[c]on anterioridad al inicio del debate del artículo o texto correspondiente, podrán presentarse propuestas de modificación de los dictámenes de las comisiones». Estas propuestas de modificación tienen que ser suscritas por la mayoría de los portavoces de los grupos parlamentarios, que, a su vez, integren la mayoría de los senadores, o por la totalidad de los portavoces de los grupos parlamentarios. En el primer supuesto, se requiere que el artículo o texto correspondiente al que se formula la propuesta de modificación hayan sido objeto de votos particulares [art. 125.1 a) y b) RS]. En ambos casos, el debate o votación de las propuestas de modificación requiere un trámite previo de información y se regirán por las mismas normas que las establecidas para los votos particulares (art. 125.2 RS).

Como señala la representante procesal del Senado, se trata de un modelo singular de enmienda que se presenta en el curso de una sesión plenaria, esto es, en la última fase de tramitación de una iniciativa legislativa, por lo tanto, fuera del plazo establecido reglamentariamente para la presentación de enmiendas y propuestas de veto, que tiene lugar en la fase inicial del procedimiento legislativo. En el caso de que la propuesta de modificación de un dictamen de una comisión no sea suscrita por todos los portavoces de los grupos parlamentarios, sino por la mayoría de sus portavoces, que, a su vez, integren la mayoría de los senadores, es requisito para su presentación que esté vinculada a un voto particular que le dé cobertura o le sirva de soporte, siendo la propuesta de modificación la única iniciativa que se somete a deliberación y votación en el Pleno de la Cámara.

6. La calificación y decisión sobre la admisibilidad de las propuestas de modificación: el requisito de la congruencia o conexión de homogeneidad.

a) Las propuestas de modificación, al igual que el resto de las enmiendas, han de ser objeto de calificación y de una decisión de admisión y tramitación, siéndoles de aplicación al respecto el procedimiento previsto para las enmiendas al articulado [STC 59/2015, de 18 de marzo, FJ 5 a)].

A la Presidencia del Senado le corresponde la calificación y la decisión sobre la admisibilidad de las enmiendas en general y, en lo que ahora interesa, de las propuestas de modificación, al haberle delegado la mesa de la Cámara su función de «[c]alificar, con arreglo al reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como decidir sobre su admisibilidad y tramitación» [art. 36.1 c) RS], en relación, entre otros escritos parlamentarios, con las «[e]nmiendas a proyectos o proposiciones de ley, en aplicación de diversas sentencias del Tribunal Constitucional que establecen que las enmiendas deben ser congruentes con el texto enmendado en aplicación del art. 107 del Reglamento del Senado» (Acuerdo de la mesa del Senado, de 12 de diciembre de 2019, por el que se delega en el presidente de la Cámara la calificación, decisión sobre la admisibilidad y tramitación de determinados escritos parlamentarios –«BOCG», Senado, XIV Legislatura, núm. 5, de 17 de diciembre de 2019–). Los senadores o grupos parlamentarios afectados por la decisión de la Presidencia, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 36.2 RS, pueden solicitar a la mesa de la Cámara su reconsideración [en este sentido, SSTC 59/2015, FJ 5 a) y 216/2015, de 22 de octubre, FJ 6 a)].

b) El juicio de admisibilidad de las propuestas de modificación exige constatar no solo el cumplimiento de los requisitos establecidos para su presentación en el art. 125.1 y 2 RS, sino verificar también, cuando no sean formuladas por todos los grupos parlamentarios, el requisito material de la necesaria congruencia o conexión de homogeneidad que ha de existir entre las enmiendas y el texto enmendado.

Con carácter general y, en particular, en relación con la presentación de enmiendas en el Senado existe una consolidada doctrina constitucional sobre esa exigencia de congruencia o conexión de homogeneidad entre las enmiendas y la iniciativa legislativa, que resulta de aplicación a las propuestas de modificación, sin perjuicio de su modulación en atención a las singularidades y especificidades propias de esta clase de enmienda [SSTC 59/2015, FJ 6 a) y 216/2015, FJ 6 a)].

En este sentido, el Tribunal tiene declarado que, aunque ni la Constitución ni el Reglamento del Senado contienen una previsión expresa relativa a los límites materiales al derecho de enmienda, «[e]llo, sin embargo, no implica que desde la perspectiva constitucional no quepa extraer la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y el texto a enmendar». La necesidad de esta correlación –dijimos– «se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado» y, en segundo lugar, de «la propia lógica de la tramitación legislativa [...], ya que una vez que una iniciativa legislativa es adaptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto». La proyección de esta doctrina a la posición del Senado en el procedimiento legislativo ha llevado al Tribunal a afirmar que «parece lógico concluir que la facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el art. 90.2 CE se entendió, al elaborar la Constitución, limitada a las enmiendas que guarden una mínima relación de homogeneidad con los proyectos [y proposiciones] de ley remitidos por el Congreso», pues «[e]sta interpretación es, sin duda, la que mejor se adecua a las disposiciones constitucionales que regulan la facultad de iniciativa legislativa del Senado y del procedimiento legislativo general» (STC 119/2011, FJ 6; en el mismo sentido SSTC 59/2015, FJ 5, y 216/2015, FJ 5).

En cuanto al alcance del control del requisito de la congruencia o conexión de homogeneidad que ha de existir entre las enmiendas y la iniciativa legislativa, hemos reconocido a los órganos de las Cámaras a los que reglamentariamente corresponda constatar su cumplimiento «un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate», pues «de lo contrario el procedimiento legislativo se vería atrapado en unas reglas tan rígidas que pueden convertir el debate parlamentario en un procedimiento completamente reglado» [SSTC 119/2011, FJ 7, y 59/2015, FJ 5 b)]. En concreto, aquellos órganos, cuando aprecien una falta absoluta de conexión, deberán valorar, «siquiera de forma sucinta, si concurre o no tal conexión mínima, de suerte que 'solo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa' (STC 199/2011, FJ 7)» [STC 59/2015, FJ 6 a); en el mismo sentido, SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, y 216/2015, FJ 5].

7. El veto presupuestario gubernamental y las propuestas de modificación: controversias e incidentes.

a) 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, a cuyo tenor, «[t]oda [...] enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación».

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, concluida, por lo tanto, la fase inicial de presentación de enmiendas al proyecto o proposición de ley, 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.

El art. 151 RS, que desarrolla esta previsión constitucional, establece, en relación con las enmiendas a un proyecto o proposición de ley, que, una vez finalizado su plazo de presentación, «serán remitidas de inmediato al Gobierno a los efectos» de que «pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese[n] un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios» (art. 151. 1 y 2 RS). Al Gobierno se le concede un plazo de cinco o dos días para que manifieste su criterio, dependiendo de que el proyecto o la proposición de ley se tramite por el procedimiento legislativo ordinario o por el procedimiento de urgencia. La no conformidad a la tramitación de las enmiendas debe ser motivada y el silencio del Gobierno tras el transcurso de los referidos plazos se entiende como expresión de conformidad para que prosiga su tramitación. En fin, la comunicación del Gobierno ha de ponerse de inmediato en conocimiento del presidente de la Comisión en que se tramita el proyecto o la proposición de ley (art. 151.3 y 4 RS).

Dada las singularidades que caracterizan a las propuestas de modificación de los dictámenes de las comisiones en cuanto a su presentación y tramitación, en la medida en que han de formularse en la sesión plenaria con anterioridad al inicio del debate del artículo o texto correspondiente objeto de la propuesta, el ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario, en caso de que la propuesta de modificación pudiera suponer, a su juicio, un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios, no puede quedar sometido a los plazos previstos en el art. 151.2 RS, so pena de privar al Gobierno de una facultad constitucionalmente reconocida ex art. 134.6 CE. Como la representación procesal del Senado y el Ministerio Fiscal coinciden en sostener en sus alegaciones, el Gobierno, en el caso de las propuestas de modificación del art. 125 RS, puede ejercer la facultad de veto presupuestario durante la sesión plenaria en la que se han presentado.

Por lo demás, es obvio que el ejercicio de la facultad gubernamental de veto presupuestario ha de cohonestarse, sin que en modo alguno pueda enervarla o imposibilitarla, con la función de calificar y de decidir sobre la admisibilidad y tramitación de las propuestas de modificación, que, como ya hemos señalado, corresponde a la Presidencia del Senado, en virtud de la delegación conferida por la mesa de la Cámara de la función que le atribuye el art. 36.1 c) RS.

b) Sobre la citada facultad de veto presupuestario del Gobierno ex art. 134.6 CE existe una consolidada doctrina constitucional, aplicable con las singularidades reseñadas a las propuestas de modificación del art. 125 RS. Debemos remitirnos ahora a dicha doctrina (SSTC 34/2018, de 12 de abril, FF JJ 6 y 7; 44/2018, de 26 de abril, FF JJ 4 y 5; 94/2018, de 17 de septiembre, FJ 5; 139/2018, de 17 de diciembre, FJ 5, y 17/2019, de 11 de febrero, FJ 3) en todo lo relativo a 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) a su alcance objetivo (vinculado siempre a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva) y temporal (ligado al carácter anual del presupuesto), a la motivación necesaria para ejercerla (que ha de incluir la identificación de las concretas partidas presupuestarias afectadas) y al control, tanto material o formal, que corresponde realizar a las mesas de las cámaras o al órgano que, en cada caso, resulte competente para ello (en cuanto control reglado de carácter técnico-jurídico que no puede responder a criterios de oportunidad y que debe salvaguardar el respeto a los derechos fundamentales de los parlamentarios).

c) En fin, el art. 151.5 RS atribuye a la Presidencia 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 mismo artículo.

Como resulta del propio tenor del precepto, el objeto de las controversias o incidentes cuya resolución se encomienda a la Presidencia 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; o sobre las incidencias que puedan surgir en el procedimiento previsto reglamentariamente para expresar el veto gubernativo a dicha tramitación. 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.

De otra parte, una interpretación sistemática del Reglamento del Senado pone de manifiesto que, aunque el art. 151.5 RS utiliza el término «calificación» de las proposiciones de ley y enmiendas como objeto de las controversias, su resolución, que se atribuye 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 [art. 36.1 c) RS]. En efecto, el objeto de las controversias o, en su caso, de los incidentes del art. 151.5 RS versa exclusivamente sobre la discrepancia que puede 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 puedan acaecer en el procedimiento a través del que se ejercita dicha facultad. Por su parte, la función de calificar y decidir sobre la admisibilidad y tramitación de los escritos o iniciativas parlamentarias 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.

En palabras de la representante procesal de Senado, la función de resolver las controversias o incidentes que le confiere a la Presidencia el art. 151.5 RS es una competencia perfectamente acotada en el reglamento de la Cámara y netamente diferenciada de la función de calificación y admisión a trámite de los escritos de índole parlamentaria. En el mismo sentido se pronuncia el Ministerio Fiscal, al entender que aquellas controversias o incidentes tienen por objeto y están exclusivamente vinculados al ejercicio de la facultad de veto presupuestario del Gobierno, de manera que solo el ejercicio de esa facultad puede sustentarlos.

En definitiva, las controversias o los incidentes cuya resolución atribuye a la Presidencia de la Cámara el art. 151.5 RS han de surgir o acaecer con ocasión del ejercicio de la facultad de veto presupuestario reconocida constitucionalmente al Gobierno en el art. 134.6 CE, cuyas previsiones en el ámbito del Senado desarrolla el citado art. 151 RS.

8. La propuesta de modificación núm. 103.309 y la enmienda núm. 147 del Grupo Parlamentario Popular: supuesta vulneración frontal de la Constitución y del reglamento parlamentario.

Como con más detalle se recoge en los antecedentes de esta sentencia, de las tres controversias suscitadas al amparo del art. 151.5 RS, solamente la primera, planteada por el Gobierno, mediante escrito registrado en fecha 23 de junio de 2021, 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. La mesa, en su sesión de 23 de junio de 2021, no había admitido a trámite, por mayoría, la disconformidad manifestada por el Gobierno para su tramitación por implicar una disminución de los ingresos presupuestarios, al considerar aquella que la propuesta de modificación se refería a un ejercicio presupuestario futuro, «no estando suficientemente motivada que la aprobación de la misma pueda afectar al presupuesto en vigor». Esta discrepancia entre el Gobierno y la

mesa de la Cámara constituía el objeto de la controversia cuya resolución aquel solicitó a la presidenta del Senado en aplicación del citado art. 151.5 RS.

Las otras dos controversias, suscitadas con invocación del art. 151.5 RS, una, por el Gobierno, mediante escrito registrado en fecha 24 de junio de 2021, y, la otra, por el Grupo Parlamentario Socialista, mediante escrito registrado en fecha 25 de junio de 2021, se fundaron en la discrepancia de sus promotores también con el acuerdo de la mesa del Senado de 23 de junio de 2021, pero en relación con el cumplimiento por la propuesta de modificación núm. 103.309 del requisito de admisibilidad consistente en su congruencia o conexión de homogeneidad con la enmienda núm. 27 del Grupo Parlamentario de Izquierda Confederal que le servía de soporte. Esta era la discrepancia que los solicitantes pidieron que resolviera la presidenta de la Cámara, interesando la reconsideración de la admisión a trámite de la propuesta de modificación.

La resolución de la presidenta del Senado de 25 de junio de 2021, cuyo contenido se ha reproducido en los antecedentes de esta sentencia, estima las solicitudes de resolución de la controversia formuladas por el Gobierno y el Grupo Parlamentario Socialista, sin distinguir entre ellas, a pesar de su diferente objeto, y sin formular razonamiento alguno en cuanto a su viabilidad y encaje en el mencionado art. 151.5 RS.

En la citada resolución se dedican las cuatro primeras consideraciones jurídicas a la facultad de veto presupuestario del Gobierno y a la decisión de la mesa de la Cámara de no admitir en este caso la oposición gubernamental a la tramitación de la propuesta de modificación núm. 103.309, pero no contiene un pronunciamiento expreso, o, al menos, no 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 satisfacerse 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 tramitación.

La primera de las razones en las que se funda la estimación de las solicitudes de controversia planteadas radica en lo que se califica como «una actuación que podía considerarse llevada a cabo con vulneración frontal de la Constitución y el reglamento parlamentario», que habría consistido, «[p]ara sortear el veto gubernamental a la enmienda 147» del Grupo Parlamentario Popular, en la utilización de «un mecanismo doble: la presentación de una propuesta de modificación al dictamen incongruente [...] 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» (consideración jurídica quinta). Este razonamiento se complementa con el argumento de que la previsión reglamentaria del art. 151.5 RS «constituye un mecanismo de salvaguarda que se atribuye a la Presidencia de la Cámara para supuestos, como el presente, en el que el procedimiento legislativo y las potestades que la Constitución otorga al Gobierno en materia presupuestaria pueden verse vulnerados mediante la utilización de mecanismos como los descritos en la consideración jurídica quinta» (consideración jurídica séptima). En este sentido, la representación procesal del Senado alude en su escrito de alegaciones a la contravención por los demandantes de amparo de una «buena práctica parlamentaria», al haber buscado eludir el veto presupuestario del Gobierno a la enmienda núm. 147 del Grupo Parlamentario Popular mediante la propuesta de modificación núm. 103.309, incongruente con la enmienda núm. 27 del Grupo Parlamentario de Izquierda Confederal en la que se apoyaba.

Las intenciones o finalidades, la estrategia política o el propósito último de los autores de la iniciativa parlamentaria, en este caso de la propuesta de modificación núm. 103.309, no constituyen, como es evidente, objeto del enjuiciamiento de este tribunal [en este sentido, STC 139/2017, FJ 2 c)], que ha de circunscribirse, a través del cauce procesal del recurso de amparo del art. 42 LOTC, a examinar si las resoluciones parlamentarias impugnadas han vulnerado o no el derecho de los demandantes al ejercicio del cargo parlamentario por haber podido menoscabar facultades que forman parte de su *ius in officium*.

Tanto en la resolución de 25 de junio de 2021 como en las alegaciones de la representación procesal del Senado se establece un *continuum* entre la enmienda núm. 147 del Grupo Parlamentario Popular y la propuesta de modificación núm. 103.309. Sin desconocer, como es obvio, la parcial identidad entre el contenido de una y otra –ambas pretendían una aplicación del tipo del IVA del 10 por 100 a los servicios de peluquería, barbería y estética, si bien la propuesta de modificación, a diferencia de la enmienda, posponía la entrada en vigor de la medida al día 1 de enero de 2022–, 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.

En la resolución impugnada, no se cita, ni se identifica o invoca precepto constitucional alguno o del Reglamento de la Cámara que impida que una propuesta de modificación de las previstas en el art. 125 RS suscrita por una mayoría de los portavoces de los grupos parlamentarios, que representen, a su vez, a la mayoría de los senadores, incorpore, si se satisfacen los requisitos reglamentariamente establecidos para su presentación, el contenido de una enmienda presentada en la fase inicial del procedimiento legislativo, respecto a la que el Gobierno ha opuesto el veto presupuestario, ni que disponga su entrada en vigor para un ejercicio presupuestario futuro. Respecto a aquella incorporación, ninguna prohibición parece resultar del art. 125 RS, ni de ningún otro precepto reglamentario, ni nada se aduce al respecto en las resoluciones impugnadas, siempre que se cumplan los requisitos formales y materiales para la presentación de la propuesta de modificación, incluida la obligada congruencia o conexión de homogeneidad, exigida por una reiterada doctrina constitucional, a la que después aludiremos. Por lo que se refiere a la facultad de veto presupuestario del Gobierno, tampoco parecer 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, que no es otra que salvaguardar la autorización que el Gobierno ya ha obtenido de la Cámara sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, de suerte que las previsiones económicas contenidas en el presupuesto se observen rigurosamente y no se dificulte su ejecución, permitiendo así que el ejecutivo pueda desarrollar su programa anual de política económica y, en suma, su propia acción de Gobierno (art. 97 CE; SSTC 34/2018, FJ 6 y 44/2018, FF JJ 3 y 4). En este caso, además, la facultad de veto presupuestario a la citada propuesta de modificación, al margen de su éxito, fue ejercida por el Gobierno antes del debate y la votación de la propuesta de modificación, si bien la mesa de la Cámara, en su sesión de 23 de julio de 2021, acordó la inadmisión a trámite de la disconformidad gubernamental por no afectar aquella iniciativa parlamentaria al presupuesto en vigor. En fin, tampoco se puede hablar en puridad de que se ha eludido la facultad gubernamental de veto presupuestario, ya que su alcance temporal, de acuerdo con una conocida doctrina constitucional, se contrae –vale decir por ahora– al presupuesto en vigor [SSTC 34/2018, FJ 7 b), y 44/2018, FJ 5 b)].

En consecuencia, este tribunal no puede considerar que la primera de las razones con base en las que se estiman las solicitudes de controversia se sustente o encuentre cobertura, por los motivos que se acaban de exponer, en los preceptos constitucionales y del Reglamento del Senado que regulan tanto el procedimiento legislativo de la Cámara, en particular, las propuestas de modificación previstas en el art. 125 RS, como la facultad de veto presupuestario del Gobierno ex arts. 134.6 CE y 151 RS, sin que esta conclusión pueda resultar desvirtuada por unas genéricas e indeterminadas alusiones, sin precisión o concreción alguna, a una vulneración frontal de la Constitución y del reglamento parlamentario.

En este sentido, es preciso recordar que 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].

9. La supuesta incongruencia entre la propuesta de modificación núm. 103.309 y la enmienda núm. 27 del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal.

La resolución de 25 de junio de 2021 insiste, lo que parece constituir la segunda y principal razón con base en la que se estiman las solicitudes de controversia planteadas a la Presidencia de la Cámara, en la «evidente incongruencia» que existe entre la propuesta de modificación núm. 103.309 y la enmienda núm. 27 del Grupo Parlamentario de Izquierda Confederal que le sirve de apoyo. Así se expone, con unas u otras palabras, a lo largo de sus consideraciones jurídicas, dedicando expresamente una de ellas (consideración jurídica sexta) a la referida incongruencia y en la que se reproduce la motivación en la que la presidenta de la Cámara fundó la decisión *in voce*, adoptada en la sesión plenaria de 23 de junio de 2021, de inadmitirla por incongruente. La letrada que actúa en representación del Senado también trae a colación en varios pasajes de su escrito de alegaciones, como fundamento de las resoluciones impugnadas, la falta de congruencia o conexión de homogeneidad entre la propuesta de modificación y la enmienda que le da soporte.

Todas las partes del proceso se muestran de acuerdo, en aplicación de la doctrina de este tribunal, sobre la necesaria congruencia o conexión de homogeneidad que ha de existir entre las enmiendas y el texto enmendado, requisito material que entienden que también deben cumplir las propuestas de modificación del art. 125 RS. Su discrepancia radica en este punto en 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.

a) Quede aquí apuntada esta controversia entre las partes, que, sin embargo, no es preciso ahora dilucidar para constatar la acomodación o no de las resoluciones recurridas a su marco regulador. En efecto, como hemos señalado en los fundamentos jurídicos 6 y 7 de esta misma resolución, a los que más extensamente procede remitirse, una interpretación literal y sistemática del art. 151.5 RS pone de manifiesto, como el Ministerio Fiscal sostiene, 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, resultando ajenos al mismo cualesquiera otro tipo de controversias o incidentes que puedan surgir en relación con una iniciativa parlamentaria. En otras palabras, aquellas controversias o incidentes han de surgir o acaecer con ocasión del ejercicio de la facultad de veto presupuestario constitucionalmente reconocida al ejecutivo.

Por su parte, el requisito de la congruencia o conexión de homogeneidad entre las enmiendas y el texto enmendado, exigible también a las propuestas de modificación del art. 125 RS, cualquiera que sea la postura que se mantenga sobre el texto que ha servir

de referencia para apreciarla, ha de constatarse, junto a los demás requisitos que hayan de satisfacer, en el momento de calificar y decidir sobre su admisión y tramitación.

Ambas funciones, la de resolver las controversias o incidentes a los que se refiere el art. 151.5 RS y la de calificación y decisión sobre la admisibilidad y tramitación de los documentos de índole parlamentaria [art. 36.1 c) RS], son, como ya hemos tenido ocasión de indicar, funciones materialmente distintas, o, en palabras de la representación procesal del Senado, se trata de funciones netamente diferenciadas, asignadas por el reglamento a órganos diferentes. En efecto, las controversias o incidentes cuya resolución se atribuye como competencia propia a la presidenta de la Cámara por el art. 151.5 RS versan sobre las discrepancias que puedan existir respecto al ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario o sobre las incidencias que puedan surgir en el procedimiento reglamentariamente previsto para el ejercicio de esta facultad. Por su parte, la función de calificar y de decidir sobre la admisibilidad y la tramitación de los documentos e iniciativas parlamentarias tiene por objeto constatar por el órgano competente el cumplimiento de los requisitos formales y materiales que debe satisfacer el documento o la iniciativa en cuestión para ser admitida o, en caso de incumplimiento, para acordar su inadmisión. Esta función atribuida por el Reglamento del Senado a la mesa de la Cámara como competencia propia ha sido delegada, como ya se ha dejado constancia, a su presidenta, a quien le corresponde, en consecuencia, y por lo que se refiere a las propuestas de modificación, decidir sobre su admisibilidad y tramitación verificando el cumplimiento de sus requisitos formales y materiales, entre ellos, el de la congruencia o conexión de homogeneidad.

Sentando cuanto antecede, es evidente que la cuestión relativa a la congruencia o la conexión de homogeneidad de la propuesta de modificación, se tome como referencia el texto del proyecto de ley o la enmienda que le sirve de soporte, no puede constituir objeto de las controversias o incidentes que regula el art. 151.5 RS, cuya resolución tiene atribuida la presidenta del Senado. Así como también lo es que esta ha de constatar el cumplimiento por la propuesta de modificación de dicho requisito material en ejercicio de la función de calificación y decisión sobre la admisibilidad y tramitación de las iniciativas parlamentarias que le ha sido delegada por la mesa de la Cámara, pero no, por ser ajena a las controversias e incidentes del art. 151.5 RS, en el ejercicio de la función de resolución de estas controversias o incidentes que le encomienda el citado precepto reglamentario.

Así pues, la supuesta incongruencia entre la propuesta de modificación núm. 103.309 y la enmienda núm. 27 del Grupo Parlamentario de Izquierda Confederal que le sirve de soporte no podía ser objeto de las controversias o incidentes que regula el art. 151.5 RS, vinculados exclusivamente al ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario, ni, en consecuencia, puede fundarse en este motivo la estimación de las solicitudes de controversia planteadas. 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 Parlamento 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.

Además, las solicitudes de controversia suscitadas por el Gobierno y por el Grupo Parlamentario Socialista, fundadas exclusivamente en la incongruencia entre la propuesta de modificación y la enmienda que le dio cobertura eran desde luego manifiestamente ajenas al objeto de las controversias o incidentes regulados en el art. 151.5 RS. Las discrepancias de sus promotores respecto al criterio de la mesa de la Cámara sobre la existencia de congruencia o conexión de homogeneidad entre la propuesta de modificación y la enmienda no eran susceptibles de ser encauzadas por la vía del art. 151.5 RS. Conclusión esta que hace innecesario entrar a dilucidar, como cuestiona el Ministerio Fiscal, si un grupo parlamentario puede ser titular de la facultad de instar las controversias o incidentes a los que se refiere el art. 151.5 RS.

b) A la precedente argumentación ha de añadirse que la cuestión relativa a la existencia o no de congruencia o conexión de homogeneidad de la propuesta de modificación núm. 103.309 con la enmienda núm. 27 del Grupo Parlamentario de Izquierda Confederal había sido definitivamente resuelta, como recuerda el Ministerio Fiscal, por la mesa de la Cámara. En efecto, como consta recogido en los antecedentes de esta sentencia, el portavoz del Grupo Parlamentario Popular formuló ante la mesa de la Cámara solicitud de reconsideración contra la decisión de la Presidencia, adoptada *in voce* en la sesión plenaria de 23 de junio de 2021, de no admitir a trámite la propuesta de modificación por no guardar «la obligada congruencia con la enmienda sobre la que se articula como exige el artículo 125 del Reglamento del Senado», pues, en tanto esta «se refiere al régimen simplificado del impuesto sobre el valor añadido», aquella «se refiere a los tipos impositivos reducidos del impuesto sobre el valor añadido». La mesa, en su sesión de 23 de junio de 2021, estimó la solicitud de reconsideración, al apreciar que la propuesta de modificación satisfacía el requisito de congruencia o conexión de homogeneidad con la enmienda que le daba soporte y, en consecuencia, la admitió a trámite para someterla a la deliberación y votación del Pleno (acta de la reunión de la mesa del Senado núm. 68, XIV Legislatura). Este acuerdo no era susceptible de recurso o impugnación en el ámbito interno de la Cámara, por lo que la decisión de la mesa había alcanzado firmeza desde el momento en que se hizo pública en la sesión plenaria o fue notificada, resultando, en todo caso, manifiestamente improcedente su revisión por la presidenta, por las razones ya expuestas, en el ejercicio de la facultad de resolver las controversias o incidentes que le atribuye el art. 151.5 RS.

10. La resolución de la controversia ex art. 151.5 RS sobre la propuesta de modificación núm. 103.309 y la incidencia de esta sobre el presupuesto en vigor.

a) La resolución de la presidenta del Senado de 25 de junio de 2021 concluye sus consideraciones jurídicas con la afirmación de que la facultad que le confiere el art. 151.5 RS es «una potestad que la Presidencia de la Cámara 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» (consideración jurídica séptima). En esta misma línea, la representación procesal del Senado sostiene en sus alegaciones que aquella facultad puede ejercerse en cualquier momento, siempre que permanezca la iniciativa legislativa en la Cámara y con carácter previo al envío del texto legislativo al Congreso de los Diputados para que se pronuncie sobre los vetos opuestos o las enmiendas introducidas al proyecto o proposición de ley.

Difieren de esta opinión los recurrentes en amparo y el Ministerio Fiscal. Para aquellos, la presidenta de la Cámara no puede ejercer la facultad que le atribuye el artículo 151.5 RS en cualquier momento antes de la remisión al Congreso de los Diputados de las enmiendas aprobadas por el Senado y, en todo caso, no puede anular una decisión del Pleno a través de la cual la Cámara ha expresado su voluntad, por impedirlo el principio de intangibilidad de sus acuerdos. Por su parte, el Ministerio Fiscal considera que, atendiendo a la finalidad de las controversias o los incidentes del art. 151.5 RS, de este precepto cabe inferir que tienen que haber quedado resueltos en un momento anterior al debate y votación por el Pleno del artículo o texto correspondiente objeto de la propuesta de modificación.

El art. 151.5 RS no establece plazo para suscitar ni resolver las controversias o los incidentes que puedan surgir en relación con el ejercicio de la potestad gubernamental de veto presupuestario, lo que no significa, sin embargo, que su planteamiento o resolución se pueda efectuar en cualquier momento. Nuestro pronunciamiento sobre esta cuestión no pretende revestir carácter general, sino que, atendiendo a las concretas circunstancias del caso, únicamente persigue determinar si la resolución de la primera solicitud de controversia promovida por el Gobierno, la única que tenía cabida en las previsiones del citado art. 151.5 RS, es o no intempestiva.

La citada controversia, como se ha dejado constancia, trae causa de la decisión de la mesa de la Cámara de no admitir a trámite la disconformidad por razones

presupuestarias del Gobierno con la tramitación de la propuesta de modificación núm. 103.309, «ya que al referirse 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 artículo 134.6 de la Constitución y 151.5 del Reglamento del Senado». El Gobierno, teniendo conocimiento de que la propuesta de modificación respecto a la que había manifestado su disconformidad «está siendo sometida a votación en el Pleno de la Cámara», solicitó a la presidenta que, al amparo del art. 151.5 RS, resolviera la controversia suscitada, dando por reiterados los argumentos recogidos en el escrito en el que con anterioridad había manifestado su disconformidad con su tramitación por implicar una disminución de los ingresos presupuestarios. La controversia planteada por el Gobierno tuvo entrada en el registro del Senado unos minutos antes (21 horas y 37 minutos del día 23 de junio de 2021) de que la presidenta levantara la sesión (21 horas y 43 minutos del mismo día 23). Como último punto del orden del día se sometieron a votación las enmiendas al dictamen de la Comisión de Hacienda al proyecto de ley de medidas contra el fraude fiscal, entre ellas, la propuesta de modificación núm. 103.309, las partes del proyecto de ley enmendadas en la citada comisión y, finalmente, el resto del proyecto, anunciando a continuación la presidenta a la Cámara que «[t]al 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». La presidenta dictó la resolución resolviendo esta y las otras dos solicitudes de controversia el siguiente 25 de junio.

b) La finalidad de la facultad de veto presupuestario del art. 134.6 CE 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. De esta forma se protege la confianza concedida por la Cámara al Gobierno a través de la aprobación de los presupuestos para ejecutar su programa anual de política económica, sin que puedan resultar modificados por iniciativas parlamentarias con incidencia en los créditos o ingresos presupuestados, salvo que cuenten con la conformidad del Gobierno [STC 44/2018, FJ 5 b)].

Al servicio de esta finalidad obedece la previsión de las controversias o incidentes del art. 151.5 RS, cuya resolución se encomienda a la presidenta de la Cámara, con el objetivo de solventar las discrepancias que puedan surgir, como ha acontecido en esta ocasión, entre el criterio del Gobierno y el del órgano de la Cámara al que le corresponde su calificación o control en torno a la posible repercusión presupuestaria de una iniciativa parlamentaria, permitiendo su tramitación, esto es, su debate y votación, en caso de no implicar un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos, o, impidiéndola, en el supuesto contrario.

La apuntada finalidad de la facultad de veto presupuestario, a la que sirven las controversias o los incidentes del art. 151.5 RS, debe informar y presidir la interpretación de este precepto y, en concreto, en lo que ahora interesa, la consideración de su planteamiento o resolución como intempestivos o no.

Pues bien, el Tribunal entiende, como sostiene el Ministerio Fiscal, que conforme a una interpretación del art. 151.5 RS inserta en la lógica del desarrollo del procedimiento legislativo, 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.

En este caso, la controversia se suscitó por el Gobierno ya iniciada la votación de la propuesta de modificación núm. 103.309, esto es, según la redacción del escrito de su planteamiento, cuando «está siendo sometida a votación en el Pleno de la Cámara». Sin necesidad de abordar, en hipótesis, posibles actuaciones que quizás se hubieran podido llevar a cabo en la sesión plenaria ante aquel planteamiento, es de toda evidencia, y resulta determinante a los efectos que a este recurso de amparo interesan, que la controversia se resuelve cuando el Pleno no solo se ha pronunciado a favor de la citada propuesta, sino cuando ya ha aprobado todas las enmiendas introducidas en el proyecto de ley enviado por el Congreso de los Diputados y que ha de remitir a este para someterlo a una segunda lectura en los términos constitucionalmente previstos. Es decir, la controversia se ha resuelto una vez que ha finalizado el procedimiento legislativo en el Senado.

En efecto, con la deliberación y votación en el Pleno concluye en el Senado la tramitación de los proyectos o proposiciones de ley en el procedimiento legislativo ordinario, 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)–, que es el reverso del deber de esta Cámara de dar cuenta al presidente del Senado de la aprobación de un proyecto o proposición de ley para su deliberación (art. 90.1 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. En otras palabras, en este caso la voluntad de la Cámara sobre la iniciativa legislativa que le había remitido el Congreso de los Diputados para su deliberación había quedado definitivamente expresada por el Pleno, al que le corresponde la decisión o el acuerdo final sobre ella, de forma que, al haber concluido el procedimiento legislativo, la resolución de la controversia devino intempestiva.

No es necesario detenerse en el debate suscitado por los recurrentes y la representación procesal del Senado sobre si el Pleno es el órgano superior de la Cámara y la condición o no de su Presidencia como órgano subordinado a él, aunque la consideración de aquel como órgano «supremo» o «superior» no es infrecuente en los reglamentos de nuestras asambleas legislativas (arts. 72.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, 77 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias 56 del Reglamento del Parlamento de Cantabria.; 62 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia.; 56 del Reglamento de las Cortes Valencianas; 50 del Reglamento del Parlamento de La Rioja; 68 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; 77 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.), ni tampoco en la doctrina. A los efectos que interesan, basta con señalar ahora que el Pleno del Senado, «que no es, en rigor, órgano de la Cámara, sino la Cámara misma» [STC 82/2023, de 3 de julio, FJ 3 a)] o, en expresión del art. 75.1 CE, «una forma de funcionamiento de la Cámara», es, por regla general, el órgano de decisión de las competencias que a esta le corresponden ex art. 66.2 CE, en particular, de la potestad legislativa, en la forma y extensión que la Constitución determinan (art. 90 CE), en cuyo ejercicio le compete, salvo en los supuestos de delegación legislativa a las comisiones (arts. 75.2 CE y 130 a 136 RS), la aprobación definitiva de las propuestas de veto, las enmiendas o el texto recibido del Congreso de los Diputados en relación con los proyectos o proposiciones de ley sometidos a su deliberación. Es decir, es el órgano que tiene atribuida la fijación última del contenido de dichos textos, con lo que concluye en su seno el procedimiento legislativo.

En modo alguno, la facultad de resolver las controversias o incidentes que a la Presidencia del Senado confiere el art. 151 RS en relación con el veto presupuestario gubernamental, ni el amplio y genérico cometido que le corresponde de «[v]elar por la observancia del Reglamento» (art. 37.9 RS), que invoca la representación procesal de la Cámara en defensa de las resoluciones impugnadas, 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, que, como ya hemos recordado, «constituye la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático» (STC 10/2016, FJ 4, y 10/2018, FJ 3, por todas), 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 (SSTC 119/2011, FJ 9, y 139/2017, FJ 5). 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.

En fin, las posibles irregularidades que se puedan cometer durante la tramitación de un proyecto o proposición de ley en el Senado, que fueran imputables en última instancia al texto aprobado por el Pleno, podrán corregirse bien a través de la segunda lectura, en caso de que se hubiesen formulado vetos o introducido enmiendas en el proyecto o la proposición de ley, que ha llevar a cabo el Congreso de los Diputados para su aprobación definitiva (art. 90 CE), previa a la sanción real (art. 90 CE), bien a través de los mecanismos jurisdiccionales, activados por los sujetos legitimados ante el órgano competente, previstos en nuestro ordenamiento jurídico en 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.

c) Sin perjuicio de las precedentes consideraciones sobre el carácter intempestivo de la resolución de la controversia suscitada, un examen liminar de la misma permite concluir que no hubiera podido prosperar, aún en el supuesto de que hubiera sido oportunamente resuelta, pues el ejercicio de la facultad gubernamental de veto presupuestario no respetaba, en este caso, la regla de la anualidad del presupuesto y, en consecuencia, el límite temporal que a su ejercicio impone el art. 134.6 CE.

Aunque ya hemos reseñado la doctrina constitucional sobre el ejercicio de aquella facultad (FJ 7), procede, sin embargo, recordar ahora que, en cuanto a su alcance temporal, está lógicamente vinculada con el carácter anual del presupuesto y 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, 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. En consecuencia, el veto presupuestario no se puede ejercer en relación con presupuestos futuros, incluidos los denominados «escenarios plurianuales presupuestarios», que no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el art. 134.1 CE. En definitiva, el ejercicio de la facultad del art. 134.6 CE se ha de entender restringido a las proposiciones de ley y enmiendas que afecten al presupuesto del ejercicio en curso [SSTC 34/1028, FJ 7 b); 44/2018, FJ 5 b); 94/2018, FJ 5 a), y 17/2019, FJ 3].

En este caso, como se ha dejado constancia en los antecedentes de esta sentencia, la propuesta de modificación núm. 103.309 difería su entrada en vigor al día 1 de enero de 2022, por lo que no afectaba al presupuesto en vigor. El Gobierno en el escrito en el que manifestó la oposición a su tramitación porque podría suponer una disminución de los ingresos presupuestarios, así como en el siguiente escrito, posterior al acuerdo de la mesa de no admitir a trámite su disconformidad, en el que solicitó a la presidenta de la Cámara, con remisión a los argumentos contenidos en su primer escrito, la resolución de la controversia suscitada al amparo del art. 151.5 RS, omitió cualquier razonamiento y posible justificación sobre la incidencia de la propuesta de modificación en el presupuesto en curso, esto es, en los presupuestos generales del Estado del año 2021.

Sin necesidad de detenerse a analizar la argumentación esgrimida en los referidos escritos –cuyo contenido se ha reproducido en los antecedentes–, basta la anterior constatación para sostener que la disconformidad gubernamental contravenía claramente la doctrina constitucional expuesta, que con absoluta nitidez ha delimitado el ámbito temporal del ejercicio de la facultad gubernamental de veto presupuestario a los presupuestos en vigor. De modo que la controversia suscitada al amparo del art. 151.5 RS, basada en la misma motivación que la inicial disconformidad gubernamental a la propuesta de modificación, en modo alguno podría haber prosperado en aplicación de dicha doctrina.

Esta contravención conlleva una doble consecuencia desfavorable. 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 que son titulares y a través de los cuales se vertebra su participación en la función legislativa, entre ellos, la presentación de propuestas legislativas, la participación en el debate parlamentario de los temas sobre los que versan, la presentación y, en su caso, la introducción de enmiendas y el derecho a expresar su posición mediante el voto [SSTC 139/2017, FJ 5; 94/2018, FJ 7; 17/2019, FJ 4 a), y 172/2020, FJ 8 B) b)].

11. Conclusión y efectos del otorgamiento del amparo solicitado.

Los precedentes razonamientos permiten 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 con ocasión de la tramitación del proyecto de ley de medidas contra el fraude fiscal, mediante la presentación de la propuesta de modificación núm. 103.309 y la expresión de su voto a favor de la misma, formando parte de la mayoría de la Cámara que había acordado su aprobación.

En cuanto al alcance del otorgamiento del amparo, como los propios demandantes interesan, al igual que el Ministerio Fiscal, ha de limitarse a reconocer la vulneración de los derechos fundamentales denunciados y la consiguiente declaración de nulidad de las resoluciones de la presidenta del Senado de 25 y 30 de junio de 2021.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido otorgar el amparo solicitado por don Javier Ignacio Maroto Aranzábal y doña Salomé Pradas Ten, en su propio nombre y en representación de los demás miembros del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, y, en consecuencia:

1.º Declarar que ha sido vulnerado su derecho al ejercicio de las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.1 CE), en conexión con

el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes (art. 23.2 CE).

2.º Declarar la nulidad de las resoluciones de la presidenta del Senado de 25 y 30 de junio de 2021.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de noviembre de dos mil veintitrés.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.