

# **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y FUNCIÓN LEGISLATIVA EN TIEMPOS REVUELTOS: CUESTIONES RESUELTA, CUESTIONES PENDIENTES**

**Constitutional Court and legislative function in  
turbulent times: resolved issues, pending issues**

**PIEDAD GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ**  
**Universidad Complutense de Madrid**  
piedadg@pdi.ucm.es

## **Cómo citar/Citation**

García-Escudero Márquez, P (2025).  
Tribunal Constitucional y función legislativa en tiempos  
revueltos: cuestiones resueltas, cuestiones pendientes.  
*Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 29(2), 15-44.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.29.2.01>

## **Resumen**

El nuevo escenario de fragmentación parlamentaria ha provocado distorsiones en la función legislativa que en ocasiones acaban en la apelación al Tribunal Constitucional. Este trabajo se ocupa de las distintas vías en las que se aprecia el desbordamiento de un Ejecutivo que gobierna en minoría con apoyos inestables y mayorías muy ajustadas, lo que produce como consecuencia una paralización legislativa. Así, se contemplan el uso del decreto ley, la presentación de proposiciones de ley y enmiendas heterogéneas por el grupo o grupos que apoyan a aquél, o la multiplicación de los vetos presupuestarios, así como de los procedimientos especiales de urgencia y lectura única. Finalmente, la existencia de una mayoría absoluta contraria al Gobierno en el Senado ha derivado en una pluralidad de conflictos constitucionales, no solo contra el Ejecutivo, sino también frente al Congreso de los Diputados, que son asimismo analizados como circunstancia inédita en ocasiones perjudicial para la posición constitucional de la propia Cámara Alta.

**Palabras clave**

Tribunal Constitucional; función legislativa; procedimiento legislativo; decreto ley; proposiciones de ley; enmiendas intrusas; procedimiento de urgencia; lectura única; conflictos constitucionales; Senado.

**Abstract**

The new scenario of parliamentary fragmentation has led to distortions in the legislative function that often end up in an appeal to the Constitutional Court. This paper deals with the different ways in which the overflow of an Executive that governs in a minority with unstable support and very narrow majorities resulting in legislative paralysis can be seen. Thus, the use of decree-laws, the presentation of heterogeneous bills and amendments by the group of government or groups that support it and the multiplication of budgetary vetoes, as well as the use of the special procedures of urgency and single reading, are contemplated. Finally, the existence of an absolute majority against the Government in the Senate has led to a plurality of constitutional conflicts before the Constitutional Court, not only against the Executive, but also against the Congress of Deputies, which are also analysed as a novelty that can sometimes be detrimental to the constitutional position of the High Chamber itself.

**Keywords**

Constitutional Court; legislative function; legislative procedure; decree-laws; non-governmental bills; heterogeneous amendments; special legislative procedures; single reading; conflicts between constitutional bodies; Senate.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN: MÁS TRABAJO PARA EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN TIEMPOS REVUELTOS. II. ALGUNAS DISFUNCIONALIDADES ACTUALES EN EL PROCEDIMIENTO Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA: 1. Mutaciones en la figura del decreto ley. La convalidación y tramitación como proyecto de ley urgente por el Congreso de los Diputados. 2. Proposiciones de ley como segunda marca del Gobierno. 3. Enmiendas intrusas. 4. Los vetos presupuestarios en el procedimiento legislativo. 5. Procedimientos especiales: urgencia y lectura única. III. PROLIFERACIÓN DE CONFLICTOS ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES: EL PAPEL DEL SENADO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. IV. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN: MÁS TRABAJO PARA EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN TIEMPOS REVUELTOS

La fragmentación parlamentaria, que ha sustituido a un cuasibipartidismo generador de Gobiernos mayoritarios o de minoría apoyada en pactos de legislatura con partidos nacionalistas, ha trastocado hábitos arraigados (por ejemplo, en relación con la composición de la Mesa de las Comisiones) y ha creado problemas inéditos y situaciones difíciles de resolver con las normas reglamentarias existentes<sup>1</sup>.

No ayuda la polarización que ha acompañado a la fragmentación<sup>2</sup>, hasta llegar a un babiloquismo que dificulta la adopción de acuerdos esencial a todo procedimiento legislativo, caracterizado por la deliberación para concitar el mayor grado de consenso posible, y que desemboca en procesos varios ante el Tribunal Constitucional.

De algunas de las cuestiones suscitadas nos vamos a ocupar aquí, sin pretensión de exhaustividad ni de tratamiento detallado: me referiré brevemente a los efectos que el nuevo escenario ha provocado en la función legislativa. En efecto, las nuevas dinámicas han llevado a que se soslayen o distorsionen funciones típicamente parlamentarias, muy especialmente la que contemplamos, en la que se aprecia un desbordamiento del Gobierno, no solo a causa de los numerosos decretos leyes, sino también por la vía de presen-

---

<sup>1</sup> Véase González Escudero (2024).

<sup>2</sup> He dedicado varios trabajos a la incidencia de la fragmentación política sobre las Cortes Generales: García-Escudero (2017, 2018a, 2019). Véase también Nieto-Jiménez (2022).

tación de proposiciones de ley y enmiendas heterogéneas por el grupo o grupos que le apoyan<sup>3</sup>.

Asimismo, el Gobierno en minoría con apoyos inestables y mayorías muy ajustadas ha llevado a la multiplicación de los vetos presupuestarios, en ocasiones utilizados como instrumentos dilatorios o escudos de iniciativas cuyo rechazo no se tiene asegurado.

Por otra parte, la acentuación del movimiento pendular conduce en la XV legislatura, iniciada con las elecciones de julio de 2023, a que el Gobierno de coalición PSOE-Sumar se encuentre enfrente a un Senado de mayoría absoluta del primer partido de la oposición, superior en escaños a aquel en el Congreso. El Partido Popular utilizará esta situación para desarrollar una oposición política desde la segunda Cámara que tiene particular reflejo en su función legislativa, como también en la apelación al Tribunal Constitucional para resolver los conflictos suscitados.

Destaquemos desde el inicio la relevancia de los pronunciamientos del Alto Tribunal en tiempos de conflictividad política, en los que en ocasiones los mecanismos jurídicos se fuerzan al límite por la intencionalidad política subyacente.

## II. ALGUNAS DISFUNCIONALIDADES ACTUALES EN EL PROCEDIMIENTO Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA<sup>4</sup>

### 1. MUTACIONES EN LA FIGURA DEL DECRETO LEY. LA CONVALIDACIÓN Y TRAMITACIÓN COMO PROYECTO DE LEY URGENTE POR EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Si bien puede parecer que los decretos leyes no responden al contenido de un análisis de la función legislativa propia de las Cortes Generales, no debemos olvidar que —aparte de que afectan a la función legislativa del Parlamento— al Congreso de los Diputados corresponde no solo su convalidación o derogación, sino su eventual tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, si así lo acordara.

De ahí que tenga interés el examen de la situación actual y de las mutaciones que apreciamos en la figura del decreto ley.

<sup>3</sup> Sobre este tema, García-Escudero (2017, 2021), Giménez Sánchez (2025) y Gómez Lugo (2022).

<sup>4</sup> Para este apartado se ha tomado como base parte de mi intervención en las IV Jornadas Parlamentarias celebradas en el Congreso de los Diputados los días 19 y 20 de junio de 2025.

Es sabido que es frecuente —cuando las mayorías parlamentarias lo permiten— legislar por decreto ley (la llamada «normalización del decreto ley»), pues el Gobierno en minoría y la inestabilidad de los apoyos que propiciaron las últimas investiduras hacen necesario pactar ley a ley, sin la certeza de que no se introduzcan en ellas elementos indeseados en la tramitación parlamentaria. Este problema se incrementa en el caso de las leyes orgánicas, que no pueden aprobarse ni modificarse por decreto ley y exigen mayoría absoluta para su aprobación. Las sucesivas situaciones extraordinarias, con la pandemia y la posterior guerra de Ucrania, han propiciado que la excepción se convierta en regla y que la legislación por decreto ley devenga habitual.

No obstante, en la XV legislatura en curso, con un Congreso fragmentado y un Gobierno sin apoyos estables que no tiene asegurada la convalidación, no puede hablarse de un uso desmedido del decreto ley en términos cuantitativos. La legislación se halla bajo mínimos, los números cantan: 13 leyes aprobadas en 2024, primer año completo de legislatura, y 11 decretos leyes<sup>5</sup>, de los cuales 2 no convalidados —y, en consecuencia, derogados— en enero de 2025<sup>6</sup>. En el primer período de sesiones de 2025 se publican 6 leyes y 7 decretos leyes. La paralización legislativa que ya se produjo en la XII legislatura alcanza también en la actual XV al decreto ley.

Pero sí existe un abuso que podemos calificar de cualitativo. Los decretos leyes aprobados son decretos leyes ómnibus: complejos, heterogéneos (sobre multitud de materias, lo que admite el Tribunal Constitucional<sup>7</sup>), de longitud desmesurada que supera en ocasiones las 150 páginas de Boletín<sup>8</sup>, que modifican una y otra vez leyes y decretos leyes anteriores<sup>9</sup> hasta complicar el ordenamiento, generando inseguridad jurídica<sup>10</sup>. Incluso divididos en libros como si fueran grandes códigos: así, el Real Decreto ley 6/2023, que comprende cuatro libros, 129 artículos, 39 disposiciones y un anexo de definiciones.

<sup>5</sup> Tres de ellos motivados por la DANA de octubre de 2024, de consenso evidente.

<sup>6</sup> Datos sobre leyes y decretos leyes autonómicos, así como sobre su mayor control por el TC, en Martín Núñez (2024: 116 y ss.).

<sup>7</sup> Véase, por todos, García-Escudero (2018b: 208-209).

<sup>8</sup> Sosa y Fuertes (2022). Así, el Real Decreto ley 3/2020, de 4 de febrero, alcanza 252 páginas.

<sup>9</sup> Siguiendo a los mismos autores, citaremos el Real Decreto ley 6/2022, de 29 de marzo, que modifica 39 leyes.

<sup>10</sup> Fernández (2021) considera que uno de esos efectos, del que no va a ser fácil librarse, es el gravísimo deterioro sufrido por nuestro ordenamiento jurídico, «pieza esencial de eso que convenimos en llamar precisamente Estado de Derecho, en el que han hecho estragos las respuestas que desde el Boletín Oficial del Estado se han ido dando desde el pasado mes de marzo a esta pesadilla».

Este fenómeno se debe a dos razones principales:

- En primer lugar, a tratar de forzar la convalidación uniendo materias de aprobación imprescindible o necesaria con otras más cuestionables políticamente para las distintas formaciones políticas. Lo hemos visto claro en enero de 2025 con los Reales Decretos leyes 9/2024 y 1/2025, el primero rechazado y el segundo, que lo reitera algo depurado, convalidado.
- En segundo lugar, si no se consigue legislar ni aprobar decretos leyes por la dificultad en construir mayorías suficientes, cuando se aprueba uno de ellos se aprovecha para realizar un barrido e incluir en él temas pendientes de dudosa extraordinaria y urgente necesidad, desde la trasposición —años atrasada— de directivas hasta leyes procesales<sup>11</sup>.

Claro que habría vías para remediarlo. Más allá de un ilusorio pacto de Estado, el Tribunal Constitucional podría actuar, porque dispone de armas para ello:

- a) Ya que no puede utilizar el criterio del derecho de enmienda de los parlamentarios aplicado para exigir la homogeneidad de las enmiendas con el texto enmendado, podría partir del principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 CE —lo que vengo sugiriendo (García-Escudero, 2016a: 154) desde la STC 119/2011, primera de la doctrina señalada— para fundamentar la inconstitucionalidad de las iniciativas legislativas y de los decretos leyes heterogéneos. Respecto de las primeras, ya el ordenamiento lo exige para la iniciativa popular, como también a las proposiciones de ley algún reglamento autonómico.
- b) Un primer paso sencillo sería dar marcha atrás en la concepción amplia del presupuesto habilitante o en la aceptación de la pluralidad de presupuestos habilitantes en un mismo decreto ley<sup>12</sup>, sobre la base del principio constitucional indicado o —si no se considera suficiente— a partir de la coherencia del sistema de fuentes o de la función legislativa atribuida a las Cortes Generales por el art. 66 CE<sup>13</sup>, que sin duda queda

---

<sup>11</sup> Una tipología de los decretos leyes en función de su finalidad, en Giménez Sánchez (2025: 19 y ss.).

<sup>12</sup> Véase en la STC 199/2015 FJ 3 la aplicación de la doctrina sobre leyes heterogéneas a los decretos leyes ómnibus, para no considerarlos contrarios a la Constitución.

<sup>13</sup> En relación con la constitucionalidad de las leyes heterogéneas, véanse los argumentos en contra contenidos en el voto particular del magistrado Aragón a la STC 136/2011.

mermada con este abuso. Y, asimismo, desvirtuada, en el sentido de que se acude al decreto ley cuando parece más fácil su convalidación que la aprobación de una ley o cuando se desea evitar determinados trámites.

Ana Carmona (2025) lo ha expuesto muy bien en un artículo titulado «Tomarse en serio los peligros de los decretos leyes ómnibus»:

Es preciso incidir en la gravedad del recurso recurrente a los decretos ómnibus, que provoca una grave erosión de la calidad de nuestro sistema democrático. No puede olvidarse que, mediante el decreto ley, el Ejecutivo ocupa la posición de las Cortes, haciendo uso de una potestad normativa que se equipara a la ley y que está prevista para afrontar situaciones de urgente necesidad, no de mera conveniencia política, como sucede prácticamente desde la entrada en vigor de la Constitución. Constitución que, por lo demás cuenta con un escaso control parlamentario, dado el acusado déficit deliberativo que muestra el trámite de convalidación de los decretos leyes en el Congreso<sup>14</sup>.

En efecto, los decretos leyes han de ser convalidados por mayoría del Congreso, pero al menos en ese trámite —que a veces se fuerza mezclando materias que hacen difícil explicar un voto en contra— no pueden modificarse. Para obtener la convalidación, se ofrece en ocasiones a socios y no socios la tramitación como proyecto de ley —eso explica, entre otras razones, el relativamente alto número de proyectos computados, al sumarse los decretos leyes convalidados tramitados como tales—, pero ello no garantiza una modificación sustancial en una ley futurable.

Así pues, si la convalidación de los decretos leyes por el Congreso —que en ese trámite no puede modificar los textos— no añade gran cosa, sí debería hacerlo una tramitación como proyectos de ley que realmente supusiera el ejercicio de la función legislativa de las Cámaras, lo que no siempre es el caso: a veces la tramitación queda detenida en el plazo de enmiendas u otro trámite (de 53 tramitados como proyectos de ley en la XIV legislatura, solo 16 se

<sup>14</sup> «No comparto la percepción de que los decretos ómnibus son expresión de un mero defecto de técnica legislativa», citando el voto particular a la STC 199/2015 de los magistrados Adela Asúa, Fernando Valdés y Juan Antonio Xiol —que destaca la inexistencia de nexo común en un conjunto «tan amplio, disperso e inconexo» de disposiciones— cuando afirma «la funesta consecuencia es la relegación del poder legislativo a un papel pasivo, en detrimento del principio representativo, la calidad democrática y, en las propias palabras del Preámbulo de la Constitución, del Estado de Derecho que asegura el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular». Como puede verse, nada ha cambiado en diez años.

convirtieron en ley), incluso algún decreto ley no se modifica en la tramitación parlamentaria como ley, así los procedentes de los Reales Decretos leyes 4/2020, 20/2020 y 9/2021<sup>15</sup>.

Con la expansión del decreto ley y la mutación en el sujeto ordinario de la función legislativa, obviamente el Parlamento pierde su papel central en la función que le es propia, de forma coyuntural en situaciones excepcionales que luego han devenido, aun de forma más mitigada, en permanentes. Esto puede comprobarse con cifras de la XIV legislatura (2019-2023), marcadas en los dos primeros años por la pandemia y luego por la guerra de Ucrania<sup>16</sup>: el total de la legislatura es de 95 decretos leyes y 116 leyes aprobadas, con una corrección en los dos últimos años del predominio absoluto de aquellos o la igualación en los dos primeros. La casi igualación en el número (apenas un 20 % más de leyes) sigue, algo disminuida, la tónica del Congreso fragmentado. En la convulsa XII legislatura, fue mayor el número de decretos leyes que el de leyes (además de muy reducido el número de proyectos de ley, 23): 65 frente a 39. Si comparamos con la X legislatura, con un alto número de decretos leyes, sobre todo al principio debido a la crisis económica, vemos que las leyes fueron 169 frente a 76 decretos leyes, más del doble. Y por irnos a la V legislatura, de duración reducida por la disolución consecuencia del rechazo al Proyecto de ley de Presupuestos, se aprobaron 147 leyes frente a 39 decretos leyes.

En la XV legislatura en curso, como se ha señalado, la falta de apoyos estables del Gobierno de coalición se manifiesta —al igual que en la XII— en una paralización legislativa que alcanza a los decretos leyes, cuya convalidación debe asimismo pactarse antes de su aprobación.

En definitiva, los problemas inherentes a los decretos leyes no reclaman soluciones vía reforma —aunque no estaría de más una modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno que introdujera algunas restricciones en aquellos y algunas reformas reglamentarias que introdujeran plazos en la tramitación como proyectos de ley—, sino la rectificación de derivas buscadas y consideradas naturales en Gobiernos de minoría, y por supuesto un control más severo por parte del Tribunal Constitucional.

---

<sup>15</sup> Para la primera parte de la XIV legislatura y su comparación con anteriores puede verse García-Escudero (2021).

<sup>16</sup> En 2020 se aprueban 39 decretos leyes y 12 leyes (11 ordinarias y 1 orgánica); en 2021, 32 decretos leyes y 33 leyes (22 ordinarias y 11 orgánicas); en 2022, 20 decretos leyes y 54 leyes (39 ordinarias y 15 orgánicas); en 2023, hasta el fin de la legislatura por disolución de las Cámaras, 4 decretos leyes y 17 leyes (13 ordinarias y 4 orgánicas).

## 2. PROPOSICIONES DE LEY COMO SEGUNDA MARCA DEL GOBIERNO

En nuestro Parlamento fragmentado, observamos mutaciones en la iniciativa legislativa del Gobierno, que a veces opta por la proposición —en lugar del proyecto de ley, para obtener una más rápida y sencilla tramitación— presentada por su grupo parlamentario o los de sus socios de investidura que buscan visibilidad. Ciento que las proposiciones de ley del grupo mayoritario desde siempre procedían del Ejecutivo; hace veinticinco años las califiqué de *segunda marca* del Gobierno, utilizada —entre otros objetivos posibles— «cabría imaginar, para eludir la obligación legal de solicitar informes o dictámenes sobre proyectos de ley» (García-Escudero, 2000: 27). Así, en la XIV legislatura, con un total de 303 presentadas, de 28 proposiciones de ley presentadas por el Grupo Socialista, solo o con otros grupos, 16 se convirtieron en ley, frente a 3 de otros grupos.

A parte del incremento en el uso, hemos de tener en cuenta que el contexto en el que esa opción se produce ha variado desde otras épocas. Para empezar, las leyes 39/2015 y 40/2015 y la consiguiente modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno regularon la iniciativa legislativa del Gobierno<sup>17</sup>, introduciendo trámites e informes —más allá de los tradicionales— que ralentizan la aprobación de proyectos de ley por el Gobierno. Pero, sobre todo, establecen mecanismos de participación ciudadana que se ven asimismo eludidos cuando se decide que será el o los grupos de mayoría los que presenten una proposición.

Si en otros tiempos las proposiciones de varios grupos parlamentarios significaban la existencia de un acuerdo que se plasmaba en el Parlamento, ahora no siempre es así, en particular si los firmantes son los grupos correspondientes a los partidos que gobiernan en coalición o los que apoyaron la investidura.

Esta situación hace engañoso el dato de las proposiciones de ley de grupos tomadas en consideración en el Congreso (39 en la XIV legislatura), pues se trata normalmente de las procedentes de los grupos de Gobierno o de sus socios, y estas últimas no siempre superan el trámite de enmiendas merced a infinitas ampliaciones. Así, frente a 19 convertidas en ley, 20 caducaron al final de la legislatura (4 de cada uno de los grupos Socialista, Plural y UP-ECP-GEC, 2 del Grupo Vasco, 2 del Popular y 1 de cada uno de los Grupos ER, Cs y Mixto, más 1 de los dos últimos conjuntamente).

¿Es censurable la utilización de la proposición de ley para evitar trámites e informes, entre ellos el dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, el

<sup>17</sup> Puede verse al respecto García-Escudero (2016b).

informe del Consejo General del Poder Judicial? Sin duda, lo será políticamente en algunos casos. Pero jurídicamente no podemos ir más allá. El Tribunal Constitucional lo ha dejado claro (véanse SSTC 15/2024, FJ 3a; 139/2024, FJ 4 D; 159/2024, FJ 2i, entre otras): «[N]o se vulnera el procedimiento legislativo por el hecho de que la norma impugnada tenga su origen en una proposición de ley y no en un proyecto de ley, porque *no existe obstáculo alguno en ninguna disposición del bloque de la constitucionalidad* para que la disposición normativa impugnada pudiera tener su origen en una u otra iniciativa legislativa» (STC 153/2016 FJ 3a)<sup>18</sup>. En la STC 128/2023, FJ 3B, el Tribunal Constitucional rechaza que exista fraude de ley cuando se eluden informes que son preceptivos para los proyectos: «No se puede calificar de fraude de ley la utilización de una proposición de ley, no de un proyecto del ejecutivo, en orden a incoar el procedimiento legislativo ni a reclamar, parangonando lo incomparable, la imposición en el primero de estos cauces de exigencias que solo pueden llegar a pesar sobre el segundo».

¿Significa nuestro subrayado que los reglamentos podrían introducir restricciones a las proposiciones de ley? Cuesta imaginar cuáles. No obstante, cabría pensar en una reforma reglamentaria que impusiera la solicitud de determinados informes preceptivos para los proyectos de ley a las proposiciones tomadas en consideración<sup>19</sup>.

### 3. ENMIENDAS INTRUSAS

Otra vía espuria que afecta al correcto desarrollo del procedimiento parlamentario es la introducción de enmiendas en materia ajena a la del

---

<sup>18</sup> Por una parte, «el ordenamiento jurídico no ha establecido [...] restricciones para el ejercicio de la función legislativa a partir de las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios»; por otra parte, afirma la citada sentencia, la legalidad aplicable «no impone límite material alguno a la iniciativa que corresponde a Les Corts por lo que no cabe exigir que una determinada norma, por el hecho de tener determinadas repercusiones sociales, económicas y jurídicas, tenga que tener su origen en un proyecto de ley del Gobierno en lugar de en una proposición de ley de Les Corts». Doctrina sobre carencia de obstáculos para la presentación de proposiciones de ley reiterada más recientemente en las SSTC 153/2024, FJ 3, y 137/2025 (sobre la ley de amnistía), FJ 12.2.2.

<sup>19</sup> No el informe del Consejo de Estado, obviamente, dado que es un órgano consultivo del Gobierno, pero se trataría de convertir en preceptivo lo que en estos momentos es una opción, por ejemplo, respecto del informe del Consejo General del Poder Judicial. Conforme al art. 599.1.12.<sup>a</sup> LOPJ, corresponde al Pleno del Consejo la aprobación de los informes sobre los anteproyectos de ley o e disposiciones generales que se sometan a su dictamen por el Gobierno o las Cámaras legislativas y las comunidades autónomas.

proyecto o proposición, también provenientes —obviamente— del Ejecutivo o con su beneplácito. Frente a la doctrina limitativa del Tribunal Constitucional a partir de la Sentencia 119/2011, he considerado que no es solo el derecho de enmienda el que puede verse afectado, sino también el principio constitucional de seguridad jurídica (García-Escudero, 2010: 62 y ss.), vulnerado por una calidad deficiente de la ley que provoque dificultades de localización o interpretación.

Una situación límite como consecuencia del intento de incorporación de enmiendas heterogéneas condujo al ATC 177/2022, por el que se acepta la solicitud de medidas cautelarísimas en un recurso de amparo formulado por 13 diputados del Grupo Popular<sup>20</sup>. Por primera vez se suspende un procedimiento legislativo por el Tribunal Constitucional, suscitando una polémica sobre la necesidad de autocontención o si actuaba *ultra vires*<sup>21</sup>.

Se exacerba la práctica de las enmiendas heterogéneas —como consecuencia lógica— en los períodos de paralización legislativa (incluyendo al decreto ley) por falta de apoyos estables, como ha ocurrido en el primer año de la XV legislatura. Si hemos hablado de decretos leyes escoba, que recogen todo lo pendiente, así ocurre también con la inclusión de enmiendas en las iniciativas en tramitación, cualquiera que sea su materia y con independencia de que cumplan o no el requisito de conexión mínima exigido por la doctrina del Tribunal Constitucional.

El propio Tribunal ha dado por bueno el control de homogeneidad de las enmiendas establecido en el Senado a partir de la sentencia citada, que salva su carencia cuando nadie se oponga a la admisión<sup>22</sup>.

En este punto se me cruzan dos argumentos contradictorios. Es verdad que el Tribunal Constitucional basa su doctrina al respecto en el derecho de enmienda de los parlamentarios, con lo cual el reproche no es tanto a la heterogeneidad de la materia y por eso la unanimidad puede salvarla. Y yo lo comarto desde el punto de vista de que el procedimiento legislativo debe

<sup>20</sup> Suspendiendo la tramitación parlamentaria de los preceptos introducidos en el Congreso en la Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso (que suprime el delito de sedición y modifica el de malversación) por las enmiendas números 61 y 62, que pretendían la modificación de la LOPJ y de la LOTC. Creo que la materia no fue indiferente respecto de la decisión adoptada.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, Gómez Lugo (2024: 376 y ss.) o Delgado Ramos (2022: 374 y ss.).

<sup>22</sup> Sobre este control, puede verse Dorado (2018: 168 y ss.).

permitir llegar a acuerdos hasta el último momento —siempre respetando los derechos de las minorías— y que, en este sentido, el procedimiento legislativo a veces es demasiado rígido. Los pactos, en ocasiones (no sé si para bien o para mal, aunque el adverbio que me surge es «desgraciadamente»), se consiguen con el *logrolling*: te doy esto a cambio de que votes a favor de otra cuestión, que ha de plasmarse en la misma ley.

Pero, frente a ello, se opone el segundo principio a tener en cuenta, que es el mismo que hemos aplicado a la heterogeneidad en los decretos leyes y los decretos leyes ómnibus: la seguridad jurídica. Ciento que aquí no se puede afirmar en términos tan rotundos que se hurtan competencias al Parlamento, pero la práctica de la introducción de docenas de enmiendas transaccionales ajena a la materia en ponencia y en comisión muestra que sí se impide un debate detallado sobre cada una de las materias reguladas, algunas de gran importancia.

No es fácil inclinarse plenamente por una u otra posición, pero debería intentarse alcanzar un equilibrio entre ambas.

Como ejercicio de curiosidad intelectual, les propongo que examinen las treinta y nueve disposiciones finales de la Ley Orgánica 1/2025, de 7 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de la justicia, y comprueben la diversidad y relevancia de las veintinueve modificaciones normativas allí introducidas, aplicando un test de homogeneidad. Las enmiendas intrusas convierten las leyes en ómnibus bajo la apariencia de un solo objeto, en este caso de por sí complejo.

Es cierto que el fenómeno de la inclusión masiva de enmiendas no es nuevo y se agudizaba en épocas de final de período de sesiones o de legislatura, o cuando se trata de leyes orgánicas. Pero la actual situación de paralización legislativa lo ha empeorado.

En consecuencia: aquí sí cabría la reforma reglamentaria para introducir un precepto similar al que existe en algunos Parlamentos autonómicos, como el de Cataluña, que exija la homogeneidad material de las enmiendas con el texto enmendado. Obviamente, al final todo dependerá de la actitud al respecto de las Mesas que las califiquen, pues cabe lo que llamamos homogeneidad formal (cuando afecta a la misma ley, pero sin relación con el objeto o materia de la iniciativa), y además el propio Tribunal Constitucional reconoce a las Mesas un amplio margen de ponderación para entender que existe una conexión mínima, afirmando que basta esta para aplicar una interpretación favorable al derecho de enmienda, de forma que toda inadmisión debe ser motivada<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Un resumen de la doctrina constitucional al respecto en la STC 59/2015, FJ 5.

Y, por supuesto, la exigencia de objeto único debería incluirse en los reglamentos tanto para los proyectos como para las proposiciones de ley.

#### 4. LOS VETOS PRESUPUESTARIOS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

En las últimas legislaturas de Parlamento fragmentado con mayorías inestables se han multiplicado los vetos presupuestarios<sup>24</sup>, esto es, el uso de la facultad concedida al Gobierno por el art. 134.6 CE de manifestar su disconformidad con las enmiendas y proposiciones de ley que supongan aumento de gasto o disminución de ingresos respecto del presupuesto en vigor, lo que impide su tramitación. El uso como mecanismo para evitar resultados indeseados en las votaciones ha dado lugar a varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional en momentos de mayorías variables en la Mesa del Congreso (así, SSTC 34/2018 y 44/2018, dictadas en conflictos entre órganos constitucionales, y 94/2018, 139/2018 y 17/2019, en recursos de amparo<sup>25</sup>) y del Senado (STC 167/2023, caso *Llop*<sup>26</sup>).

En la XV legislatura, la existencia de una mayoría absoluta de oposición al Gobierno en la Cámara Alta —y, en consecuencia, en su Mesa— ha supuesto una vuelta de tuerca más, por multiplicarse los desacuerdos desde comienzos de legislatura y también los incidentes:

— si primero es el Gobierno el que presenta conflicto constitucional frente al Senado en relación con la tramitación de una proposición de ley en contra de la disconformidad del Gobierno<sup>27</sup>, que el TC desestima por unanimidad en la Sentencia 135/2025, de 12 de junio de 2025, considerando que el Gobierno se ha excedido en el uso de su prerrogativa y reiterando la doctrina anterior: el voto presupuestario es solo aplicable a presupuestos anuales en curso (la proposición

<sup>24</sup> Pueden verse al respecto Nieto-Jiménez (2023) y Delgado Ramos (2019).

<sup>25</sup> En estas sentencias se fija la doctrina respecto de los vetos presupuestarios, que puede resumirse libremente de la forma siguiente: solo pueden plantearse en relación con iniciativas con incidencia real y efectiva en el presupuesto en vigor, alegando la partida presupuestaria concreta afectada y la cuantía, y en forma motivada. Sobre esta cuestión, puede verse Giménez Sánchez (2020). Véase también la STC 143/2025.

<sup>26</sup> Sobre esta sentencia, pueden verse García-Escudero (2024), Nieto-Jiménez (2024), González Escudero (2024) y Ortea García (2024). Véase también Garrote (2025: 85 y ss.).

<sup>27</sup> Conflicto entre órganos constitucionales n.º 1219-2024, en relación con la Proposición de Ley por la que se deroga la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

- de ley en cuestión difería sus efectos al año siguiente) y se excluyen los presupuestos futuros<sup>28</sup>;
- la aceptación por la Mesa del Congreso de la disconformidad del Gobierno a enmiendas aprobadas por el Senado (en realidad tres de las cuestionadas no fueron aprobadas en sus términos, sino en una transaccional) respecto de un proyecto de ley y remitidas a la Cámara Baja mediante mensaje motivado da lugar al planteamiento del siguiente conflicto ante el Tribunal Constitucional por la Cámara Alta contra el Gobierno y el Congreso<sup>29</sup>;
  - de otra parte, constituye una novedad sorprendente parte de la argumentación de la Mesa del Senado para el rechazo del veto formulado por el Gobierno a la tramitación de determinadas enmiendas presentadas al mismo proyecto, contenida en el párrafo final del acuerdo (contra el que por otra parte el Gobierno plantearía también conflicto entre órganos constitucionales<sup>30</sup>): «La potestad

<sup>28</sup> La sentencia (FJ 4) rechaza asimismo el «efecto anuncio» que pueda reducir la recaudación en el ejercicio en curso aunque la ley no entre en vigor hasta el año siguiente o el impacto en presupuestos plurianuales.

<sup>29</sup> Acuerdo del Pleno del Senado de 9 de abril de 2025 de planteamiento de conflicto de atribuciones entre el Senado y el Congreso de los Diputados en relación con el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 18 de marzo de 2025, de no proceder a la tramitación por el Pleno de la Cámara de las enmiendas aprobadas por el Pleno del Senado por las que se introducen en el Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario la disposición adicional sexta y la disposición final decimoquinta, por haber expresado el Gobierno su disconformidad con la tramitación de las mismas (*BOCG* Senado n.º 244, 14 abril 2025, p. 10). En la misma sesión, el Pleno acuerda el planteamiento de un conflicto de atribuciones entre el Senado y el Gobierno en relación con su acuerdo de disconformidad, remitido a la presidenta del Congreso de los Diputados, respecto a la tramitación de las enmiendas números 5, de los senadores Bagué Roura y Pujol Bonell, del Grupo Parlamentario Plural en el Senado Junts per Catalunya-Coalición Canaria-Agrupación Herreña Independiente-Bloque Nacionalista Galego; 109 y 110, del Grupo Parlamentario Izquierdas por la Independencia (Esquerra Republicana-Euskal Herria Bildu); y 104, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, aprobadas por el Pleno del Senado en relación con el Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (mismo *BOCG*, p. 11).

<sup>30</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de abril de 2025 por el que se plantea conflicto de atribuciones contra el Acuerdo de la Mesa del Senado, de 25 de febrero de 2025, y la Resolución del Presidente del Senado, de 27 de febrero de 2025, ratificados con fecha 19 de marzo de 2025, por los que se rechaza la disconformidad del Gobierno a la tramitación de las enmiendas números 5 y 109, 32, 33, 34 y 45, 36, 104 y 110

reconocida al Gobierno en el art. 134.6 de la Constitución está unida al cumplimiento por este de su obligación de presentar anualmente unos Presupuestos Generales del Estado para su aprobación por las Cortes Generales, por lo que cabe rechazar el ejercicio de esta facultad referenciado a un presupuesto desfasado que no recoge la anualidad en curso»<sup>31</sup>.

No es necesario señalar que esto es contrario a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la posibilidad de la disconformidad gubernamental, siempre que se cumplan los requisitos sentados en las SSTC 34/2018 y 44/2018, también en relación con presupuestos prorrogados<sup>32</sup>. Si algo bueno pueden aportar estas maniobras con un componente más político que jurídico es que constituyan la ocasión para que el Tribunal Constitucional nos ilumine con su interpretación sobre el deber constitucional que atañe al Gobierno de la presentación anual del proyecto de ley de presupuestos.

También resulta difícilmente admisible que el Gobierno pueda interponer su veto a enmiendas aprobadas por el Senado y remitidas al Congreso para su tramitación en esta Cámara por varias razones que desbordan el objeto de estas líneas<sup>33</sup>.

---

presentadas al Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, en virtud de lo dispuesto en los arts. 134.6 de la Constitución y 151 del Reglamento de la Cámara.

<sup>31</sup> BOCG Senado n.º 222, 28 de febrero de 2025.

<sup>32</sup> STC 223/2006, FJ 5: «La ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. Así como la primera solo se pierde en los casos expresamente establecidos (con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza), la segunda se conserva a lo largo del período de vigencia natural (*o prorrogada*) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución. Puede pretender, en definitiva, que solo sea relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta. Este es el fundamento de la facultad que se le reconoce al Ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar el instrumento económico de su acción de gobierno» (la cursiva es nuestra).

<sup>33</sup> El rechazo sistemático de los vetos presupuestarios por el Senado sobre el argumento de ausencia de Presupuestos Generales del Estado dará probablemente lugar a la proli-

En definitiva, son problemas políticos los que se articulan mediante distorsiones del procedimiento sobre las que el Tribunal Constitucional habrá de decidir. Por eso se ha dicho que en estos tiempos es mayor la actividad del Tribunal Constitucional que la que desarrollan las Cortes Generales. Y no olvidemos que, en último término, la multiplicación de los vetos presupuestarios no siempre justificados produce una merma en las facultades legislativas de las Cámaras<sup>34</sup>.

## 5. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES: URGENCIA Y LECTURA ÚNICA

Si bien tradicionalmente se ha puesto en duda por una parte de la doctrina la constitucionalidad de la regulación reglamentaria en el Congreso de los Diputados del procedimiento descentralizado en Comisión (art. 148.1 RC) por la presunción de delegación<sup>35</sup> que establece respecto de las iniciativas constitucionalmente delegables, no es este el procedimiento especial que ha dado lugar a más pronunciamientos del Tribunal Constitucional, sino el de *lectura única*<sup>36</sup>.

Desvirtuado su sentido inicial tal como aparece en los reglamentos (aplicable cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, 150.1 RC, 129 RS) hasta llegar a incluir cualquier iniciativa, en particular las reformas constitucionales en el Congreso de los Diputados<sup>37</sup>, el Tribunal Constitucional ha dado por buena esta interpretación en los supuestos en que se le ha sometido su aplicación, sobre la base de la amplitud de la formulación reglamentaria<sup>38</sup>.

---

feración de esta nueva distorsión del procedimiento. La aceptación por la Mesa del Congreso de la disconformidad del Gobierno con la tramitación de enmiendas por el Senado en el Proyecto de Ley por la que se modifican la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea (ver BOCG Congreso Serie A n.º 20-8, de 18 de septiembre 2025), permite augurar un nuevo conflicto.

<sup>34</sup> En el mismo sentido, Giménez Sánchez (2025: 26).

<sup>35</sup> Véase García-Escudero (2006: 107).

<sup>36</sup> Véase, al respecto, García Rocha (2020) y Ridao (2018).

<sup>37</sup> Sobre la reforma del 135 CE, véase ATC 9/2012: «[...] desde la perspectiva del procedimiento de lectura única [...] las normas aplicables (art. 150 RCD y concordantes) no establecen materias vedadas a dicha tramitación, como sí sucede con el reglamento parlamentario de alguna asamblea autonómica». En relación con esta cuestión, Gómez Lugo (2019) y García-Escudero (2012).

<sup>38</sup> Un resumen de la doctrina del TC en STC 139/2017, FJ 7: «En efecto, este Tribunal tiene declarado que se trata de “cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los

Sin embargo, si tal es la práctica, la normativa debería corresponderse con ella en cuanto a la amplitud de su objeto y la introducción de garantías para las minorías que no llevaran a la conversión del procedimiento en un trámite de ratificación. Al menos, podría incorporarse al Reglamento la práctica consolidada en el Congreso de que puedan presentarse enmiendas, salvo en las llamadas leyes paccionadas, cuya constitucionalidad por otra parte admite el Tribunal Constitucional.

Del mismo modo, merecería una reflexión la regulación de la *urgencia* en el Congreso de los Diputados, cuyo Reglamento —arts. 93 y 94, a diferencia del del Senado, arts. 133 a 135—, como es sabido, no lo contempla como procedimiento legislativo especial (García-Escudero, 2006:110 y ss., y Gómez Lugo, 2008: 340 y ss.). Ello, unido a la escasa imposición de plazos en el curso de la tramitación, lleva a que las consecuencias de la declaración de urgencia sean casi inexistentes e imprevisibles, en función de la voluntad política de tramitar o no y de hacerlo más rápidamente o no.

Tiene sentido que las iniciativas se muevan por la voluntad política, pero para eso no hace falta la declaración de urgencia, que en realidad afecta solo al plazo inicial de enmiendas en el Congreso —y no a las ilimitadas ampliaciones posteriores— y, allí sí, a la tramitación en el Senado.

---

órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación o de interpretación en su aplicación”, de modo que “la valoración sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento, así como sobre la concurrencia de los elementos de simplicidad del texto normativo o de una naturaleza que justifique la tramitación parlamentaria de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única” corresponde al órgano u órganos de la Cámara facultados para ello, sin que, desde la perspectiva de control que nos corresponde de tales decisiones parlamentarias, podamos reemplazar, por respeto a la autonomía de las cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, la voluntad o el criterio de oportunidad del órgano u órganos que las han adoptado. En cuanto a la delimitación de los concretos supuestos habilitantes del procedimiento en lectura única, hemos señalado que ni la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo, ni su repercusión pública, ni su complejidad material, ni, en fin, la existencia de una variedad de criterios técnicos ni políticos sobre el mismo son incompatibles con la utilización de este procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional. Asimismo, hemos referido la simplicidad de la formulación de la iniciativa legislativa no a su especial relevancia o trascendencia en el ordenamiento jurídico, sino a la comprensión, sencillez e inteligibilidad de su estructura, contenido y lenguaje [SSTC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10; 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3 c); 185/2016, FJ 5 c), y 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 c), y el ATC 9/2012, de 13 de enero]».

La novedad del escenario actual ha sido la reforma del Reglamento del Senado para que la declaración de urgencia a que se refiere el art. 90.3 CE afecte solo a los proyectos de ley y no a las proposiciones, declarada inconstitucional por la STC 63/2025 que examinamos en el epígrafe siguiente.

### III. PROLIFERACIÓN DE CONFLICTOS ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES: EL PAPEL DEL SENADO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

En tiempos ya de por sí revueltos, el Senado asimismo se revuelve y utiliza las armas que posee en el procedimiento legislativo como instrumento de oposición política, no solo contra el Gobierno, sino también frente al Congreso de los Diputados.

El resultado ha sido que el Tribunal Constitucional ha resuelto o resolverá sobre determinados aspectos del papel colegislador del Senado (además de los conflictos expuestos en relación con vetos presupuestarios), algunos ya determinados y otros por delimitar en una futura regulación reglamentaria que debería ser conjunta y armónica entre las dos Cámaras en cuestiones que afectan a las relaciones entre ambas.

a) No nos detendremos en la posibilidad de que la Mesa del Senado inadmita una iniciativa remitida por el Congreso de los Diputados, sobre la base de su *palmaria y evidente inconstitucionalidad*. La cuestión se planteó en relación con la proposición de ley que daría lugar a la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña<sup>39</sup>, siendo la decisión de la citada Mesa que era obligada su tramitación<sup>40</sup>. Si bien el Pleno de la Cámara Alta acordó el planteamiento de

<sup>39</sup> Objeto de la STC 135/2025, de 26 de junio, dictada en recurso de inconstitucionalidad.

<sup>40</sup> Acuerdo de tramitación de la Mesa del Senado, BOCG n.º 74, 20 de marzo de 2024: «1.1. Se acuerda admitir a trámite la iniciativa, considerando que la Mesa del Senado no podría adoptar un acuerdo de no admisión, a la vista de lo preceptuado en el art. 90.1 de la Constitución, del cual se deduce que hay una obligación automática *ex constitutione* de someter el texto legislativo remitido por el Congreso de los Diputados a la deliberación del Senado. 1.2. No obstante acatar el Senado dicha obligación constitucional de tramitar la iniciativa, se hace constar expresamente en este acto de admisión a trámite las dudas sobre su constitucionalidad, advertidas en los Informes de la Secretaría General del Senado sobre la citada Proposición de Ley Orgánica, de fecha 18 de marzo de 2024, tanto desde el punto vista de la constitucionalidad material y formal como por la infracción de las reglas esenciales de formación de la voluntad de las Cámaras debido a los vicios de procedimiento producidos durante su

un conflicto ante el Tribunal Constitucional (*BOCG* Senado n.º 87, 16 de abril de 2024), en un acuerdo posterior decidió suspender y dejar sin efecto el inicial acuerdo de planteamiento (*BOCG* Senado n.º 103, 20 de mayo de 2024), a la vista —según la solicitud formulada por el Grupo Popular— de que el requerimiento del Senado no había sido sometido al Pleno del Congreso, sino rechazado por su Mesa<sup>41</sup>.

b) El supuesto resuelto por el Tribunal Constitucional es la reforma del Reglamento del Senado de 14 de diciembre de 2023, por la que se modifican los arts. 133 y 182, en virtud de la cual la *declaración de urgencia por el Gobierno* o el Congreso afectaría solo a los proyectos de ley, decidiendo la Mesa de la Cámara Alta sobre la aplicación o no del procedimiento de urgencia a las proposiciones cuando lo solicite uno de ellos (art. 133.2).

La STC 63/2025, de 12 de marzo, declara inconstitucional el nuevo art. 133.2 RS por esta atribución exclusiva a la Mesa<sup>42</sup>. Sentencia mejorable y discutible pero probablemente acertada, estando el origen de la divergencia en la supresión por la Comisión Mixta constituyente (actuando *ultra vires*, como en otros preceptos) de la mención a las proposiciones de ley —junto con los proyectos— en el apdo. 1 del artículo que se convertiría en 90 CE, mención inalterada desde el anteproyecto de Constitución<sup>43</sup>. Es decir, cabría suponer razonable la interpretación literal del art. 90.3 CE en el sentido de que el Gobierno pudiera declarar la urgencia solo respecto de los proyectos de ley (de

---

tramitación en el Congreso de los Diputados y la vulneración que su tramitación en el Senado puede comportar para los derechos reconocidos en el art. 23 de la Constitución». A continuación, el acuerdo desgrana dichos vicios y vulneraciones.

<sup>41</sup> Sobre la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con la inadmisión de iniciativas por palmaria y evidente inconstitucionalidad, puede verse mi intervención en el XX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España el 27 de marzo de 2023, de próxima publicación. Véase también STC 143/2024, FJ 3.

<sup>42</sup> Tras la sentencia, la reforma de diversos artículos del Reglamento del Senado aprobada el 18 de junio de 2025 incluye en el art. 133 la facultad de la Mesa de solicitar, en su caso, los antecedentes necesarios para apreciar que concurren las razones que conducen a la aplicación del procedimiento de urgencia, sin expresar las eventuales consecuencias de tal apreciación. Las solicitudes han comenzado a dirigirse ya al Congreso y al Gobierno (véase, p. ej., Acuerdo de la Mesa del Senado de 10 de julio de 2025, en el Acta de la Mesa) cuando las iniciativas se encuentran en tramitación en Congreso, con escaso éxito en la respuesta.

<sup>43</sup> La supresión probablemente viene motivada por el deseo de coherencia con los apdos. 2 y 3 del art. 90, que se refieren solo a los proyectos. La interpretación mantenida por el TC en la sentencia comentada hubiera sido más fácil de fundamentar si la referencia a las proposiciones de ley figurara en el apdo. 1.

los que es autor, más dudosa la coherencia con la declaración por el Congreso de los Diputados), si no fuera porque la misma interpretación literal de los apdos. 1 y 2 del art. 90 (que igualmente aluden a los proyectos de ley) conllevaría que tampoco rigiera el plazo ordinario de dos meses para la tramitación de las proposiciones —dicho de otra manera, que no tuvieran plazo de tramitación en el Senado—, lo cual es más cuestionable, e incluso que no se remitieran al Senado.

Recordemos que la declaración de urgencia ya había sido causa de un varapalo en forma de sentencia para la Cámara Alta, también en una circunstancia de interpretación constitucional como arma política y de cambio de mayorías en la Mesa. En conflicto constitucional planteado por el Gobierno, la STC 234/2000, FJ 11, afirma la inexistencia de límite temporal (antes o después de iniciada la tramitación parlamentaria) a la declaración de urgencia por el Gobierno<sup>44</sup>.

La no admisión por la Mesa del Senado de la declaración de urgencia del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo por haberse formulado una vez iniciada la tramitación en el Congreso de los Diputados supuso que el proyecto de ley en cuestión no se aprobara antes de la disolución de las Cámaras que tuvo lugar el 8 de enero de 1996, como consecuencia de la aprobación por el Congreso de la devolución del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho año.

c) La cuestión por resolver en sede constitucional es la relativa a los efectos del *rechazo, por mayoría absoluta* del Pleno del Senado del Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea, para su adecuación a la normativa de la Unión Europea sobre el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS), remitido por el Congreso de los Diputados.

---

<sup>44</sup> «Frente a la afirmación de este límite temporal a la referida facultad del Gobierno se erige, ante todo, el propio tenor del art. 90.3 CE. El mencionado precepto constitucional, como resulta de su texto, se limita a reducir a veinte días naturales el plazo del que ordinariamente dispone el Senado para vetar o enmendar los proyectos de ley declarados urgentes, confiriendo la facultad de tal declaración al Gobierno o al Congreso de los Diputados alternativamente, como denota el uso de la conjunción disyuntiva que emplea para designar a los órganos titulares de dicha atribución. Del propio tenor del art. 90.3 CE, pues, no resulta el límite temporal que se aduce a la facultad del Gobierno de declarar la urgencia de los proyectos de ley con los efectos que a tal declaración se anudan en el precepto constitucional» (FJ 11).

Establecido en el caso *Ses Salines* (STC 97/2002) que el Senado dispone de dos medios de manifestar su desacuerdo respecto del texto aprobado por el Congreso conforme al art. 90.2 CE —aprobar enmiendas u oponer su veto—, en adelante cuando el Pleno del Senado rechazaba un dictamen de Comisión sin aprobar una propuesta de veto el presidente anunciaba el resultado de la votación y sus efectos en términos similares a los siguientes: «Al no haberse opuesto veto ni introducido enmiendas por el Senado, queda definitivamente aprobado por las Cortes el proyecto que llegó del Congreso de los Diputados»<sup>45</sup>.

La situación nueva se produce con la tramitación del proyecto de ley citado, en la que se producen dos circunstancias diferentes respecto del caso *Ses Salines*:

- no se habían presentado en el Senado enmiendas ni propuestas de veto en relación con el proyecto, luego el texto sometido a votación del Pleno tras debate de totalidad fue el remitido por el Congreso, no un dictamen de Comisión como en los casos anteriores;
- el rechazo del proyecto se produce por mayoría absoluta de la Cámara<sup>46</sup>.

Sin detenernos en la exposición de las razones políticas que llevaron a esta situación kafkiana (el supuesto descubrimiento, concluido el plazo de enmiendas y propuestas de veto, de que la iniciativa incluía un precepto que podría producir la reducción en el cumplimiento de penas de prisión de miembros de la organización terrorista ETA), el resultado fue una variación en el anuncio de las consecuencias del resultado de la votación<sup>47</sup> y la remisión del

<sup>45</sup> *Diario de Sesiones del Senado* de 1 de diciembre de 2004. En alguna ocasión, se anuncia un resultado de rechazo sorpresivo en forma equivocada en cuanto a los efectos, pero se actúa posteriormente en el mismo sentido de considerar definitivamente aprobado el texto del Congreso. Véase, por ejemplo, la sesión del Pleno del Senado de 8 de marzo de 2023, para el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de maltrato animal, en la que se anuncia el traslado de las enmiendas aprobadas por el Senado al Congreso de los Diputados para que este se pronuncie sobre las mismas en forma previa a la sanción del texto definitivo por S. M. el Rey.

<sup>46</sup> El informe de la Secretaría del Senado que sirve de fundamento a la posición del Senado puede verse en <https://is.gd/Rkekgb> (acceso el 16 julio 2025). En él se citan ejemplos de rechazo también por mayoría absoluta, pero del dictamen de la Comisión: los dos citados en la nota anterior, así como el 8 de marzo de 2023.

<sup>47</sup> Véase *Diario de Sesiones* n.º 50, sesión de 14 de octubre de 2024: «Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos emitidos, 261; a favor, 111; en contra, 148;

texto al Congreso de los Diputados mediante mensaje motivado entendiendo que el Senado había aprobado un voto<sup>48</sup>.

La Mesa del Congreso adoptó el siguiente acuerdo:

Teniendo en cuenta que el rechazo del Proyecto de Ley Orgánica se habría producido vencido el plazo estipulado en el art. 90.3 de la Constitución, que el Senado no ha comunicado que dicha Cámara haya opuesto su veto en los términos que exige el art. 90.2 de la Constitución y que el acuerdo de rechazo adoptado no puede considerarse un voto a los efectos de lo dispuesto en el citado art. 90.2 de la Constitución y en la jurisprudencia constitucional, por la Presidencia de la Cámara se dará traslado de dicho Proyecto de Ley Orgánica a la Presidencia del Gobierno a los efectos de que se someta, por el procedimiento habitual, a lo dispuesto en el art. 91 de la Constitución<sup>49</sup>.

Tras la publicación de la Ley Orgánica 4/2024, de 18 de octubre, el Pleno del Senado acordó el 13 de noviembre el planteamiento de conflicto constitucional contra el Congreso de los Diputados<sup>50</sup>. El conflicto se halla pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional, aunque el resultado es previsible. Entre tanto, la amplia reforma del Reglamento del Senado aprobada en noviembre de 2025<sup>51</sup> incluye una modificación en el art. 122, en

abstenciones, 2. El señor PRESIDENTE: Señorías, al haber sido rechazado el Proyecto de Ley Orgánica [...] por mayoría absoluta del Senado, que es la exigida en el art. 90.2 de la Constitución para oponer el voto, de acuerdo con el art. 106 del Reglamento de la Cámara, *ha de entenderse* que el Pleno del Senado ha vetado el texto. En consecuencia, en cumplimiento del art. 122.2 del Reglamento, se comunicará al presidente del Gobierno y a la presidenta del Congreso de los Diputados, a los efectos previstos en el art. 90.2 de la Constitución española. (Aplausos). Señorías, se levanta la sesión» (la cursiva es nuestra). No olvidemos que el objeto de la votación no era una propuesta de voto, sino el proyecto de ley. En este sentido, señala J. M. Morales Arroyo (2025), «la aceptación acrítica de los argumentos sobre los “vetos legislativos materiales” supondría no solo un atentado contra la seguridad jurídica, sino que socavaría uno de los pilares básicos de funcionamiento de cualquier institución parlamentaria, que los parlamentarios deben conocer lo que debaten antes de proceder a decidir mediante su voto».

<sup>48</sup> Así figura en el *BOCG* Senado n.º 165, 16 de octubre de 2024, junto al mensaje motivado bajo la rúbrica «Veto aprobado por el Senado»: «Al haber sido rechazado por la mayoría absoluta del Senado, que es la exigida por el art. 90.2 de la Constitución para oponer el voto, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 del Reglamento de la Cámara, *ha de entenderse* que el Pleno del Senado ha vetado el texto».

<sup>49</sup> *BOCG* Congreso n.º 17.6, 18 de octubre de 2024.

<sup>50</sup> Véase *BOCG* n.º 182, 18 de noviembre de 2024.

<sup>51</sup> BOE n.º 274 de 14 de noviembre de 2025.

virtud de la cual «se considerará que el Senado veta un proyecto o proposición si sometido a su consideración, por así solicitarlo un Grupo parlamentario, queda rechazado por mayoría absoluta de la Cámara».

Los distintos incidentes descritos nos conducen a resucitar una cuestión que ha perdido actualidad<sup>52</sup> y que, sin ser objeto de una declaración expresa, sobrevuela los distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional —en especial en el caso *Ses Salines* y también en las sentencias sobre la homogeneidad de las enmiendas a partir de la STC 119/2011, FJ 6, así como en la reciente 63/2025, FJ 9— que aluden al distinto papel de cada Cámara en el procedimiento legislativo<sup>53</sup>. La cuestión es: ¿aprueba el Senado los proyectos y proposiciones de ley, o solo los enmienda o veta?<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Puede verse García-Escudero (2006: 483 y ss.).

<sup>53</sup> STC 63/2025, FJ 9b), fundamento titulado «El modelo bicameral diseñado por la Constitución en el ejercicio de la función legislativa», en el que después define (c) la posición del Senado en el procedimiento legislativo ordinario: «[...] viene determinada, en primer lugar, porque únicamente se someten a su deliberación los textos que hayan sido aprobados por el Congreso de los Diputados, de modo que la decisión congresual de aprobación del texto legislativo es condición necesaria para que pueda iniciarse su tramitación en el Senado, en otras palabras, para que esta Cámara pueda ejercer las facultades legislativas constitucionalmente conferidas. Esto es así incluso en relación con las proposiciones de ley de origen senatorial, que si bien han de ser previamente tomadas en consideración por el Senado, han de ser remitidas al Congreso para su tramitación como proposición de ley (art. 89.2 CE). En segundo lugar, la posición del Senado en el procedimiento legislativo viene determinada por la limitación material de sus facultades legislativas y el condicionamiento temporal de su ejercicio, ya antes referidos; y, en fin, por carecer de facultad decisoria alguna en la resolución de las controversias o diferencias que puedan surgir entre ambas Cámaras en relación con el texto inicialmente remitido por el Congreso de los Diputados».

<sup>54</sup> La STC 97/2002 (caso *Ses Salines*), FJ 4, afirma, sobre la diferente posición de las Cámaras: «Frente al sistema tradicional de nuestro bicameralismo —Comisión Mixta de Diputados y Senadores— el art. 90.2 CE atribuye un destacado protagonismo al Congreso, que tiene la decisión final sobre las discrepancias del Senado respecto de los textos remitidos por aquel. Así, la STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 8, señala que “el art. 90 CE, de otra parte, último de los preceptos referidos al procedimiento legislativo *stricto sensu* y en el que se concentra la regulación de la tramitación en el Senado de los proyectos de ley, se configura como uno de los varios preceptos constitucionales en los que se plasma la diferente posición que ocupan el Congreso de los Diputados y el Senado en el procedimiento legislativo ordinario, así como de las relaciones entre una y otra Cámara en el ejercicio de la potestad legislativa que el art. 66.2 CE residencia en las Cortes Generales, todo lo cual responde, en definitiva, a la característica configuración del modelo bicameral adoptado por nuestra Constitución”.

Como casi única defensora de la primera posición, rindo armas ante lo que puede considerarse un disparo en el pie de la Alta Cámara: el 29 octubre de 2024 se suspende la sesión plenaria iniciada como consecuencia de los trágicos estragos causados por la DANA en Valencia<sup>55</sup>. En el orden del día de dicha sesión figuraba la aprobación de los dictámenes sobre tres proyectos de ley<sup>56</sup>, respecto de los cuales el plazo constitucional de dos meses estaba a punto de expirar: los tres proyectos habían sido recibidos por el Senado en distintas fechas del mes de julio, computándose el plazo —de conformidad con el art. 106.2 RS— a partir del mes de septiembre, ya en período ordinario de sesiones.

---

Ciertamente, como pone de relieve la representación del Senado, la relación entre los arts. 66 y 90 CE no es de jerarquía. Sin embargo, la lectura de sus textos pone de relieve el contraste entre la generalidad del primero y la especialidad del segundo: mientras que el art. 66.2 —primero de los dedicados a las Cortes Generales— atribuye globalmente la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales, es decir, al Congreso de los Diputados y al Senado, el art. 90.2 —último de los que regulan “la elaboración de las leyes”— concreta las funciones que dentro del procedimiento legislativo, en lo que ahora importa, corresponden específicamente a cada una de las Cámaras: por una parte, regula la actuación que al Senado corresponde en el curso de dicho procedimiento —“la materia objeto de regulación por el art. 90 CE no es sino la tramitación en el Senado de los proyectos de ley” (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 8)— y, por otra, especifica los concretos supuestos de discrepancia del Senado que dan lugar a una ulterior lectura en el Congreso, supuestos estos que son solo dos: “El Senado... puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas”. Y esta precisión de dos únicas posibilidades prevista por el art. 90 en su apdo. 2 se reitera en el 3: “El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto...”. En definitiva, es el art. 90.2 CE el que concreta el sentido de la capacidad colegisladora del Senado prevista en el art. 66.2 CE: como hemos declarado en la STC 234/2000, FJ 13, “la potestad legislativa que residencia en las Cortes Generales el art. 66.2 CE se ejerce por cada una de las Cámaras que la 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 Segundo —‘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 de ley, en los términos que establece su art. 90”, precepto este aplicable no solo a los proyectos de ley, sino también a las proposiciones de ley, pues aunque la Comisión Mixta suprimió la referencia a estas en la redacción definitiva que dio al texto, la evidente semejanza de ambas figuras pone de relieve la identidad de razón para su régimen jurídico».

<sup>55</sup> Ver *Diario de Sesiones del Pleno del Senado* n.º 54, de 30 de octubre de 2024.

<sup>56</sup> Proyecto de ley orgánica del derecho de defensa, Proyecto de ley básica de agentes forestales y Proyecto de ley básica de bomberos forestales.

Los textos remitidos por el Congreso de los Diputados se entienden por la propia Cámara Alta convertidos en ley sin contar con su intervención y son remitidos al Gobierno para que los someta a sanción y promulgación, así como para su posterior publicación en el *Boletín Oficial del Estado*<sup>57</sup>.

Este incidente, que no precisa de mayor comentario, junto con las ya dictadas y eventuales sentencias del Tribunal Constitucional, no cabe duda de que en último término repercute en una disminución cada vez mayor del papel del Senado en el procedimiento legislativo. Creo que también va en el mismo sentido desfavorable la aprobación tácita que introduce la reforma de noviembre de 2025 en el art. 107.3 RS, según la cual en el supuesto de que no se presenten enmiendas o propuestas de veto o no se apruebe ninguna en la Comisión el proyecto o proposición de ley se entenderá definitivamente aprobado por las Cortes Generales en los términos remitidos por el Congreso de los Diputados, a no ser que, antes de que se produzca el vencimiento del plazo constitucional para su tramitación, por un Grupo parlamentario se solicite su sometimiento al Pleno para un debate y votación de totalidad<sup>58</sup>.

d) Queda por reseñar un último<sup>59</sup> y doble conflicto planteado por el Senado contra el Congreso y el Gobierno por la publicación de una corrección

<sup>57</sup> Véase, por ejemplo, respecto del último proyecto citado, *BOCG* Senado n.º 176, 7 de noviembre de 2024, bajo la rúbrica «Aprobación definitiva»: «Al no haber el Senado opuesto veto ni introducido enmiendas, en el plazo de dos meses establecido por el art. 90.2 de la Constitución, en relación con el Proyecto de Ley básica de bomberos forestales, este ha quedado definitivamente aprobado por las Cortes Generales en los términos remitidos al Senado por el Congreso de los Diputados. El texto remitido, que aparece publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, número 140, de fecha 29 de julio de 2024, ha sido enviado al Gobierno, así como al Congreso de los Diputados, a los efectos previstos en el art. 91 de la Constitución». En la página web del Senado figuran los proyectos como «Tramitado sin modificaciones en el Senado tras la suspensión de sesión plenaria» o como observación en cada iniciativa «Al no haber el Senado opuesto veto ni introducido enmiendas, en el plazo de dos meses establecido por el art. 90.2 de la Constitución, el proyecto de ley queda definitivamente aprobado por las Cortes Generales en los términos remitidos al Senado por el Congreso de los Diputados», declaración que pronunciaba el presidente en el Pleno en caso de resultado de la votación similar al del caso *Ses Salines*.

<sup>58</sup> Conforme al artículo 122, si resulta rechazado el proyecto o proposición por mayoría absoluta, el Presidente declarará que el Senado ha opuesto veto y así se comunicará al Congreso de los Diputados y al Presidente del Gobierno.

<sup>59</sup> La reforma del Reglamento del Senado a la que hemos hecho referencia prevé un supuesto más de conflicto posible en la modificación del art. 108.6 RS, que responde a una situación derivada de la diferente mayoría entre las Cámaras existente en la XV

de errores a la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de eficiencia del Servicio Público de Justicia<sup>60</sup>. El error fue advertido una vez finalizada la tramitación parlamentaria y la publicación de la ley en el *Boletín Oficial del Estado*<sup>61</sup>. El Pleno del Senado había opuesto su voto a la ley en cuestión y, por tanto, no había introducido enmiendas en el texto.

El citado órgano acordó el 11 de febrero de 2025 el planteamiento de sendos conflictos de atribuciones contra el Congreso y el Gobierno en relación con la publicación de la corrección de errores en el *BOE* y en el *BOCG*, que considera invade sus competencias.

Un conflicto —o dos— más, en el que se ven envueltas complejas cuestiones, como la naturaleza del proceso elegido, en lugar de los recursos de constitucionalidad o de amparo planteados por senadores del grupo propONENTE, así como los límites a las correcciones de errores y su práctica en relación con los errores evidentes en la propia iniciativa o introducidos a lo largo de la tramitación parlamentaria.

#### IV. CONCLUSIÓN

En líneas anteriores hemos expuesto algunas cuestiones suscitadas en torno a la función legislativa de las Cámaras que han requerido o requerirán del pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Se han apuntado algunas reformas pendientes del procedimiento legislativo en las Cortes Generales, pero creemos que la regulación reglamentaria no es la causa del empeñecimiento.

---

legislatura, en cuanto a las proposiciones de iniciativa del Senado, que quedan detenidas por los plazos de enmiendas ampliados: «En el caso de que la tramitación de la proposición de ley por el Congreso de los Diputados se demore de forma injustificada, un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores, mediante texto escrito debidamente motivado, podrán proponer al Pleno de la Cámara el planteamiento de un conflicto de atribuciones, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 188 de este Reglamento».

<sup>60</sup> *BOCG* Senado n.º 214, 13 de febrero de 2025.

<sup>61</sup> Se corrige en el *BOE* n.º 10, de 11 de enero de 2025, y en el *BOCG* Congreso (Serie A n.º 16-9, de 16 de enero de 2025) el error advertido en el Anexo II.2 «Complemento de destino de los miembros de la carrera judicial» de la Ley 15/2023, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, modificado por la disposición final decimotercera de la Ley 1/2025. Se habían omitido las líneas finales del anexo en la enmienda de origen de la modificación, contenidas en la ley modificada, relativas al complemento de destino de los jueces, así como de los magistrados de órganos unipersonales y de los tribunales de instancia que crea la nueva ley.

miento de las funciones y de la propia posición institucional de las Cámaras a consecuencia de los nuevos (o viejos intensificados) hábitos en materia legislativa y presupuestaria. No cabe duda de que —como resultado— la calidad democrática se empobrece, lo que nos llevaría a plantearnos si es el régimen parlamentario racionalizado el que se muestra agotado, con su protección a ultranza del Ejecutivo<sup>62</sup>, o bien han de buscarse nuevos mecanismos para resolver los conflictos entre poderes.

¿Tiene sentido la permanente reconducción ante el Tribunal Constitucional? Un esfuerzo conjunto —para el que sería necesaria una voluntad política que no puede presumirse— de Ejecutivo y Legislativo (y de cada una de las Cámaras) sería probablemente suficiente para enderezar una deriva en la que el perdedor es siempre el Parlamento, incluso cuando el Alto Tribunal le da la razón o cuando los conflictos se producen entre Cámaras.

### Bibliografía

- Carmona, A. (2025). Tomarse en serio los peligros de los decretos leyes ómnibus. *El País*, 26-02-2025. Disponible en: <https://is.gd/qiGUkb>.
- Delgado Ramos, D. (2019). El voto presupuestario del Gobierno. *Revista de Estudios Políticos*, 183, 67-99. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.183.03>.
- Delgado Ramos, D. (2022). Parlamento *versus* Tribunal Constitucional: ¿puede el Tribunal suspender la tramitación de un procedimiento legislativo? Notas críticas sobre el Auto 177/2022, de 19 de diciembre. *Foro. Nueva Época*, 2, 335-377. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/foro.90775>.
- Dorado Frías, F. (2018). Las enmiendas en el procedimiento legislativo en el Senado. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 159-178. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/57>.
- Fernández, T. R. (2021). Otros efectos negativos del Covid. *ABC*, 9-01-2012. Disponible en: <https://is.gd/qiGUkb>.
- García Rocha, M. P. (2020). *El procedimiento legislativo en lectura única*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- García-Escudero Márquez, P. (2000). *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Escudero Márquez, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.16.2005.6689>.
- García-Escudero Márquez, P. (2010). *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Cizur Menor: Aranzadi Thomson-Reuters.

<sup>62</sup> Véanse las reflexiones contenidas en Tudela Aranda (2024: en esp. 162-163).

- García-Escudero Márquez, P. (2012). La reforma del artículo 135: ¿son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional? *Cuadernos de Derecho Público*, 38, 79-88.
- García-Escudero Márquez, P. (2016a). Homogeneidad de enmiendas e iniciativas legislativas. Avances y retrocesos en la doctrina del Tribunal Constitucional. *La última jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al Parlamento* (pp. 91-154). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.
- García-Escudero Márquez, P. (2016b). Iniciativa legislativa del Gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (Leyes 39 y 40/2015). *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 433-453. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.38.2016.18612>.
- García-Escudero Márquez, P. (2017). Actividad legislativa del Parlamento con un Gobierno en funciones. En E. Aranda Álvarez, (coord.). *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones* (pp. 237-264). Valencia: Tirant lo Blanch.
- García-Escudero Márquez, P. (2018a). Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución. *Revista de Derecho Político*, 101, 67-98. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.101.2018.21951>.
- García-Escudero Márquez, P. (2018b). 40 años de técnica legislativa. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 179-213. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/58>.
- García-Escudero Márquez, P. (2019). Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado. *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 101-136. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.44.2019.25998>.
- García-Escudero Márquez, P. (2021). Paralización legislativa y gobierno por decreto ley. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 21, 82-104. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.Cm21.0104>.
- García-Escudero Márquez, P. (2024). El uso alternativo del veto presupuestario y sus límites (a propósito de la STC 167/2023, de 22 de noviembre). *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 28, 104-121. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM24.0205>.
- Garrote de Marcos, M. (2025). El alcance de las atribuciones de la Presidencia de la Cámara. Cuestionamientos recientes. *Revista General de Derecho Constitucional*, 42.
- Giménez Sánchez, I. (2020). Evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de «veto presupuestario» del gobierno. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 118, 273-305. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.118.09>.
- Giménez Sánchez, I. (2025). *Parlamento y Gobierno: fragmentación en un contexto de polarización política*. En Actas del XXII Congreso: El parlamentarismo del s. XXI (próxima publicación). Madrid: Asociación de Constitucionalistas de España.
- Gómez Lugo, Y. (2008). *Los procedimientos legislativos especiales*. Madrid: Congreso de los Diputados.

- Gómez Lugo, Y. (2019). La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: un problema de límites procedimentales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 389-419. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.43.2019.24432>.
- Gómez Lugo, Y. (2022). Función normativa del Congreso de los Diputados: procedimientos para su renovación. *Revista de las Cortes Generales*, 113, 159-186. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/113/1691>.
- Gómez Lugo, Y. (2024). Evolución del recurso de amparo parlamentario en el modelo español de justicia constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, 351-388. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2024/117/1819>.
- González Escudero, A. (2024). Parlamentarismo y multipartidismo: su incidencia en la organización y funcionamiento de la Cámara. En *II Jornadas parlamentarias: el Parlamento fragmentado y la forma de gobierno*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- González Escudero, M. T. (2024). El alcance de las facultades otorgadas a la Presidencia del Senado en la solución de controversias relativas al uso del «veto presupuestario» del Gobierno y la defensa del *ius in officium* del parlamentario. *Revista de las Cortes Generales*, 117, 435-457.
- Martín Núñez, E. (2024). Algunas consecuencias del uso abusivo del decreto ley por parte de los ejecutivos estatal y autonómicos. *Derecho Privado y Constitución*, 45, 109-132. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.45.03>.
- Nieto-Jiménez, J. C. (2022). Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019). *Revista de Estudios Políticos*, 196, 159-192. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.196.06>.
- Morales Arroyo, J. M. (2025). *La difícil relación entre las instituciones parlamentarias y la justicia constitucional*. En Actas del XXII Congreso: El parlamentarismo del s. XXI (próxima publicación). Madrid: Asociación de Constitucionalistas de España.
- Nieto-Jiménez, J. C. (2023). El empleo del veto presupuestario como vía alternativa para rechazar proposiciones de ley en tiempos de fragmentación parlamentaria: precedentes, evolución jurisprudencial y afectación de nuevos derechos. *Nuove Autonomie*, 1, 389-420.
- Nieto-Jiménez, J. C. (2024). Controversias sobre la calificación de enmiendas con repercusiones presupuestarias en el Senado. *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, 449-453. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.54.2024.43320>.
- Ortea García, E. (2024). STC 167/2023: los límites a la presidencia del Senado en la resolución de controversias presupuestarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 132, 271-295. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.132.09>.
- Rida Martín, J. (2018). La tramitación directa de las leyes: el procedimiento de lectura única a revisión. *Revista General de Derecho Constitucional*, 28.
- Sosa Wagner, F. y Fuertes, M. (2022). El Congreso, ese costoso decorado. *El Mundo*, 2-09-2022.

Tudela Aranda, J. (2024). Del parlamentarismo racionalizado al parlamentarismo de oposición. En M. Aragón Reyes, J. M. Bilbao Ubillos, F. J. Matia Portilla, F. Rey Martínez, J. J. Solozábal Echavarría y P. Biglino Campos (coords.). *La Constitución como forma de la democracia. Libro homenaje a Paloma Biglino* (pp. 147-164). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.