

# STC 167/2023: LOS LÍMITES A LA PRESIDENCIA DEL SENADO EN LA RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS PRESUPUESTARIAS

STC 167/2023: the limits on the Presidency of the Senate in the resolution of budgetary disputes

ENRIQUE ORTEA GARCÍA

Letrado de las Cortes Generales

enrique.ortea@congreso.es

## Cómo citar/Citation

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.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.132.09>

## Resumen

El artículo sintetiza los aspectos más novedosos de la STC 167/2023, fundamentalmente la interpretación del art. 151.5 del Reglamento del Senado (RS) desde la óptica de las funciones de la Presidencia del Senado. En primer lugar, presenta sucintamente la regulación del veto presupuestario y la narración de los antecedentes de hecho del caso. A continuación, explica el nuevo marco hermenéutico del precepto y analiza la posibilidad de que el Gobierno vete propuestas de modificación en el Senado. En fin, se reflexiona acerca de la necesidad de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto a la declaración de nulidad de votaciones y se estudia la compatibilidad de la resolución con la jurisprudencia previa y la desprotección de los parlamentarios en el contexto actual.

## Palabras clave

Enmienda; *ius in officium*; nulidad de votación; Presidencia del Senado; propuestas de resolución; veto presupuestario; votación.

**Abstract**

The article summarizes the most innovative aspects of STC 167/2023, mainly the interpretation of art. 151.5 Standing Orders of the Senate (RS) from the perspective of the functions of the Presidency of the Spanish Senate. First, it briefly presents the regulation of the “budgetary veto” and presents the factual background of the case. Second, it explains the new hermeneutical framework of the precept and analyzes the possibility of the vetoing “propuestas de modificación” in the Senate. Finally, we reflect on the need for a ruling from the Constitutional Court in relation to the declaration of nullity of votes, we study the compatibility of the resolution with previous jurisprudence and the lack of protection of parliamentarians in the current context.

**Keywords**

Amendment; *ius in officium*; nullity of vote; Senate Presidency; resolution proposals; budgetary veto; vote.

## SUMARIO

---

I. CONTEXTO. II. HECHOS. III. JURISPRUDENCIA: 1. La interpretación del artículo 151.5 RS. 2. El veto presupuestario a las propuestas de modificación en el Senado. 3. Los requisitos de homogeneidad y congruencia. IV. CRÍTICA: 1. La necesidad de un pronunciamiento acerca de la declaración de nulidad de votaciones. 2. La reiterada duda de la (in)constitucionalidad del artículo 151.5 RS en abstracto. 3. La desprotección de los parlamentarios: la naturaleza de la reconsideración y la articulación de un sistema de recursos en las cámaras. V. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA*.

---

### I. CONTEXTO

El pasado 22 de noviembre de 2023, el Tribunal Constitucional estimaba el recurso de amparo solicitado por dos senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado en su nombre y en el de los demás miembros de aquel en relación con dos resoluciones de la presidenta de la Cámara, cuya nulidad, en consecuencia, se declaraba. Como se verá al exponer los hechos del caso, los acuerdos del órgano unipersonal habían incidido de modo sustancial en la tramitación legislativa de una de las iniciativas en materia tributaria más mediáticas del momento, quizá no tanto por su impacto económico como por haber concitado una inhabitual mayoría transversal capaz de incluir una modificación rechazada por el Gobierno en el mensaje motivado de la que acabaría siendo la Ley 11/2021, de 9 de julio, 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. El cambio se refería a la reducción del tipo impositivo del IVA aplicable a los servicios de peluquería. A los efectos de evitar que en la comunicación al Congreso se incluyera la nueva adición, el Ejecutivo y el Grupo Parlamentario Socialista impulsarán de modo más o menos coordinado una serie de actuaciones que tendrán en el centro la regulación del veto presupuestario y como protagonista a la presidenta del Senado, Pilar Llop Cuenca<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Pocos días después de este episodio, Llop renunciará a su cargo para sustituir al frente del Ministerio de Justicia a Juan Carlos Campo Moreno, a saber, el ponente de la sentencia constitucional aquí analizada.

Así pues, en puridad, la STC 167/2023 versa fundamentalmente sobre los límites a las facultades que a la Presidencia de las Cámaras (en este caso, la del Senado) confieren los reglamentos y sobre el modo en el que un uso inapropiado de aquellas puede incidir en el *ius in officium* y, por consiguiente, en el derecho de participación política de todos los ciudadanos. Su objeto es la Resolución de la presidenta del Senado de 25 de junio de 2021, así como la de 30 de junio de 2021, en la que se desestima una solicitud de reconsideración de la decisión anterior. En consecuencia, el núcleo de la cuestión radica en la primera de ellas, que estimaba una solicitud de resolución de controversia relativa al llamado «veto presupuestario» fundamentada en el art. 151.5 RS, cuyas consecuencias fueron la nulidad de una votación y la no inclusión de una enmienda en el mensaje motivado que se remite al Congreso.

Aunque la relevancia jurisprudencial de la sentencia se centra en la actuación presidencial, es necesario caracterizar previamente aquella materia sobre la que se proyecta. En este sentido, debe tenerse presente que, en la configuración de la relación entre los poderes del Estado constitucionalmente prevista, algunos elementos permanecieron en un segundo plano durante el largo período en el que las mayorías parlamentarias proporcionaban una estabilidad política al Gobierno que hoy se percibe bien lejana. Entre dichos instrumentos destaca el «veto presupuestario», recogido en el art. 134.6 CE, según el cual «toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación». La lógica del precepto responde a la atribución exclusiva al Ejecutivo de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado en tanto que estos son simultáneamente condición de posibilidad y reflejo de la política general que aquel está llamado a desarrollar. La proliferación de su uso ha llevado a una creciente conflictividad entre los órganos afectados, puesto que no deja de ser una herramienta a través de la que el Gobierno puede incidir de modo directo en el ejercicio de la potestad legislativa atribuida al Parlamento. A lo largo de más de un lustro, la jurisprudencia constitucional ha perfilado el veto presupuestario a través de numerosas y muy relevantes sentencias (SSTC 34/2018, 44/2018, 94/2018, 139/2018, 17/2019, 53/2021 y 132/2023) en las que se configuran los requisitos cuyo examen correspondería a la Mesa de la Cámara<sup>2</sup>. En este sentido, tal materia ha destacado como punto de confluencia

---

<sup>2</sup> De forma sucinta, debe darse una justificación de que la incidencia es real y efectiva respecto del presupuesto del año en curso. Para ello, el Gobierno ha de identificar la partida específica que quedaría afectada en el caso de prosperar la iniciativa y la Mesa puede examinar el cumplimiento de estas exigencias siempre y cuando no sustituya al Ejecutivo en su apreciación. Un repaso de la evolución jurisprudencial puede

del principio de división de poderes en nuestro sistema (algo puesto de manifiesto específicamente en aquellas resoluciones que son producto de un conflicto entre órganos constitucionales) y del derecho de participación política (tal y como evidencia el frecuente empleo del recurso de amparo como mecanismo de tutela). Con carácter previo a las referidas sentencias, el TC ya se había pronunciado acerca de esta cuestión en las SSTC 222/2006 y 242/2006.

En el Senado, su regulación fundamental es el art. 151 RS, enmarcado en el capítulo dedicado al procedimiento presupuestario. Este prevé el procedimiento de remisión al Gobierno de todas las proposiciones de ley y enmiendas a los efectos de que desarrolle el examen de su impacto en las cuentas públicas, así como establece para ambos supuestos los requisitos temporales (diez días para las proposiciones; cinco o dos días para las enmiendas dependiendo de si la tramitación es ordinaria o urgente) y la necesidad de motivación. También estipula que el silencio se entenderá como conformidad y regula el régimen de comunicación al presidente de la comisión correspondiente. Esta previsión contrasta con el hecho de que en la Cámara Alta se había venido produciendo hasta la XIV legislatura «una práctica omisiva reiterada en lo que se refiere al (no) empleo del veto presupuestario respecto de proposiciones de ley planteadas para ser tomadas en consideración por la Cámara» (Nieto-Jiménez, 2023: 215). No obstante, nada en política es para siempre y los cambios en la composición de la Cámara condujeron a que, del mismo modo que la XII legislatura sirve en el Congreso de los Diputados como ecuador entre un período de escasa utilización de esta previsión y su proliferación, el período 2019-2023 fuese un hito en cuanto a su empleo en el Senado. Los reducidos apoyos del Gobierno parecen ser la razón fundamental que incentiva tal fenómeno, toda vez que a través de esta vía se asegura que no se tomen en consideración iniciativas legislativas contrarias a su interés político: aunque cualquier obstáculo senatorial pueda ser superado por la mayoría imperante en el Congreso, se ahorra así un debate y votación que evidencien la soledad parlamentaria o que coloquen en el candelero cuestiones que choquen con la agenda gubernamental.

Aunque hoy ya no resulte exótico hablar del veto presupuestario en ninguna de las dos cámaras del Parlamento español, lo cierto es que tiene un régimen distinto en cada una, de tal modo que en el Senado la Presidencia goza de un protagonismo que es desconocido en el Congreso. Así pues, el apartado 5.º del art. 151 RS señala que «corresponderá al Presidente del Senado la

---

encontrarse en Giménez Sánchez (2020). Para la autora, el Tribunal Constitucional no ha virado en sus tesis iniciales, sino que más bien las ha matizado, objetivándolas (*ibid.*: 301).

resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir en el procedimiento contemplado en el presente artículo». Se trata de una solución que era habitualmente concebida por la doctrina como llamada a retener «en el ámbito parlamentario los medios para oponerse a una actuación del Gobierno que exceda del ámbito que la Constitución le confiere» (García-Escudero Márquez, 2006a: 289) y que «podría quedar enmarcada en la más genérica que recoge el artículo 37.9 RS, esto es, en la de velar por la observancia del Reglamento» (González Escudero, 2024: 451). En este sentido, la lógica del precepto lo convertía en un elemento en defensa del papel constitucionalmente atribuido a la Cámara frente a los excesos de un Ejecutivo que pretendiera vetar injustificadamente las iniciativas parlamentarias<sup>3</sup>.

La contraparte será reforzar la figura unipersonal de la Presidencia, lo cual resulta llamativo teniendo en cuenta que, como explicaban García-Escudero Márquez y Pendás García (1998: 448), existen posiciones doctrinales que abogan por identificar el modelo español como una Presidencia débil, y, además, es innegable que progresivamente la vida parlamentaria deriva a un mayor protagonismo de los órganos colegiados. Es de este modo que, aun en tal contexto, según los mismos autores, «el Presidente goza de facultades únicas en temas de gran trascendencia política y parlamentaria», realidad de la que son paradigma la regulación que aquí nos ocupa y el conflicto al que ha conducido.

## II. HECHOS

La base fáctica de la STC 167/2023 es especialmente endiablada. La sucesión de acontecimientos dibuja una tramitación tortuosa y polémica que bien podría inspirar a los guionistas de un *thriller* ambientado en el Parlamento. En ella «los complicados equilibrios entre la función legislativa y el veto presupuestario» son «llevados hasta el límite» (Garrote de Marcos, 2024: 579). En términos

---

<sup>3</sup> *A priori*, la previsión reglamentaria no parece descabellada ni siquiera en términos políticos, teniendo en cuenta que el Senado no tiene una relación de confianza con el Gobierno y la posibilidad de un bicameralismo incongruente (o sea, de la existencia de mayorías políticas distintas en ambas cámaras: V, VII, IX y XV legislaturas). En este sentido, cabe que una diferencia muy amplia en términos electorales entre el Congreso y el Senado lleve a que el Gobierno y el presidente de la Cámara de representación territorial no compartan adscripción ideológica, como ocurre en la XV legislatura por primera vez.

políticos, muestra la tensión entre, por un lado, una mayoría parlamentaria favorable a la modificación de un tipo de gravamen recogido en la Ley reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido, y, por otro, una presidenta del Senado, un grupo y un Gobierno que emplean de modo más o menos coordinado todos los mecanismos constitucional y reglamentariamente a su alcance para evitar que tal propuesta pueda votarse. En términos jurídicos, lo que habrá de valorarse es hasta qué punto la actuación, tal y como se desarrolló, es admisible.

Los hechos de los que se ocupa el Tribunal Constitucional, acaecidos fundamentalmente en la sesión plenaria del Senado, tienen unos antecedentes cuya exposición es inexcusable.

Así pues, en la tramitación del texto en la Cámara Alta, el Grupo Parlamentario Popular en el Senado presenta una enmienda de adición mediante la que se pretendía modificar la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, a los efectos de incluir «los servicios de peluquería, barbería y estética» entre aquellos gravados con un tipo del 10 %. En relación con esta, el Gobierno comunica su disconformidad por considerar que implicaría una merma en los ingresos, acompañando su escrito de la identificación de la aplicación presupuestaria afectada y de la cantidad correspondiente. Dada por la Presidencia del Senado la tramitación reglamentariamente debida mediante el preceptivo acuerdo, el Grupo Parlamentario Popular en el Senado solicita su reconsideración ante la Mesa. Esta es inadmitida por decisión mayoritaria de los miembros del órgano<sup>4</sup>, pudiendo entenderse tal decisión sustentada en que la naturaleza del acuerdo no permite su revisión ulterior por el colegio rector. En general, hasta aquí la narración de sucesos no plantea mayor problema dentro de la lógica del juego parlamentario.

No obstante, a partir de ese momento, los acontecimientos se suceden de modo precipitado durante la fase de debate en el Pleno. Para una mayor claridad expositiva, distinguiremos cuatro actos según el órgano protagonista.

En primer lugar, en el Pleno se desencadena con la presentación de una propuesta de modificación por todos los grupos excepto el Socialista (al que pertenece la presidenta y que da apoyo al Gobierno) sobre la base de una enmienda del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal. Esta recoge, además de una nueva regulación del régimen simplificado del impuesto, la misma previsión que la enmienda inicialmente presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado y, como novedad, la demora de su entrada en vigor (con el propósito de sortear un eventual veto presupuestario).

---

<sup>4</sup> En su reunión del 22 de junio de 2021, cuya acta puede consultarse en: <https://tinyurl.com/39cfcpxe> (última fecha de consulta: 17-9-2024). Sobre las razones de esta inadmisión volveremos más adelante (*vid. infra*).

La presidenta comunica entonces *in voce* su decisión de inadmitir la iniciativa al considerar que su contenido no es congruente con la enmienda que le sirve de base<sup>5</sup>. Del mismo modo (con posterior plasmación por escrito), el portavoz del antedicho grupo solicita la reconsideración, la reunión de la Mesa a los efectos de sustanciarla y la suspensión hasta entonces de la votación de la iniciativa. Así se procede.

En segundo lugar, los actos se desenvuelven en la Mesa. Suspendido el Pleno, de inmediato tiene lugar la reunión de este órgano. En ella se plantean dos cuestiones.

Por un lado, la de la congruencia. Las deliberaciones del órgano<sup>6</sup> se mueven entre quienes consideran que aquella ha de exigirse respecto a la enmienda que sirve de base a la propuesta de modificación (posición de la Secretaría General de la Cámara) y quienes entienden que el examen ha de ser menos estricto, ciñéndose a constatar que no exista una contravención del objeto del proyecto de ley. Por mayoría se acuerda estimar la reconsideración.

Por otro lado, durante el desarrollo de la reunión tiene entrada la manifestación de disconformidad del Gobierno respecto de la tramitación por implicar la eventual modificación normativa una disminución en los ingresos. No obstante, la misma mayoría inadmite el veto sobre la base de que la cláusula de entrada en vigor incorporada en la iniciativa garantiza que no se produzca afectación de los presupuestos del ejercicio.

De este modo, parecía que quedaban salvados los posibles obstáculos que la mayoría parlamentaria podía encontrar para someter a votación la pretendida rebaja del tipo de gravamen.

En tercer lugar, se reanuda el Pleno. Entonces el Senado aprueba la propuesta con 143 votos a favor y 119 en contra. La presidenta comunica que de ello se dará traslado al Congreso. A las 21:43 finaliza el Pleno.

---

<sup>5</sup> En este caso, la presidenta actúa al amparo del Acuerdo de la Mesa del Senado, de 12 de diciembre de 2019, por el que se delega en la presidenta de la Cámara la calificación, decisión sobre la admisibilidad y tramitación de determinados escritos parlamentarios. Este es un acuerdo que encuentra su razón de ser en la habitual premura temporal con la que el Senado actúa y que se ha venido dando desde la XI legislatura. Para agilizar la adopción de decisiones, la Mesa, como órgano colegiado, delega en el órgano unipersonal, entre otros, la calificación y la consiguiente decisión de admisibilidad y tramitación de las «enmiendas a proyectos y proposiciones de ley, para la aplicación de diversas Sentencias del Tribunal Constitucional que establecen que las enmiendas deben ser congruentes con el texto enmendado, en aplicación del artículo 107 del Reglamento del Senado».

<sup>6</sup> Pueden consultarse en el Acta en el enlace recogido *supra*.

Tan solo unos minutos antes, a las 21:37, el Gobierno había solicitado mediante comunicación escrita a la presidenta que, bajo el paraguas del art. 151.5 RS, resolviera la controversia entre el Ejecutivo y el Senado reiterando sus argumentos previos en relación con el ejercicio del veto presupuestario. En los dos días siguientes se suceden nuevos escritos: uno del Gobierno con petición similar al anterior, pero fundamentado en esta ocasión en la incongruencia, y otro en términos similares del Grupo Parlamentario Socialista. La resolución implicaría, como señalan los senadores socialistas, que se «decida en relación con la votación subsiguiente». Nótese que no se pide directamente la anulación, sino la decisión procedente. El balón queda entonces en el tejado de la presidenta, que tiene ante sí una decisión sensible y de alto voltaje político para la que no puede ampararse en los siempre socorridos precedentes.

En fin, en cuarto lugar, la presidenta dicta la Resolución de 25 de junio de 2021<sup>7</sup>, que constituye el principal objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional. En sus siete consideraciones jurídicas analiza, en primer lugar, la regulación del veto presupuestario en el Senado y, en conexión con él, menciona el art. 151.5 RS. Según la fundamentación, el Gobierno puede ejercer su potestad en cualquier momento del *iter* legislativo y, por lo tanto, también respecto de las propuestas de modificación de las que conoce el Pleno. Seguidamente, presenta una exposición de los antecedentes de hecho, así como caracteriza la secuencia antes descrita (es decir, la estrategia parlamentaria de la mayoría) como «una actuación que podría considerarse llevada a cabo con vulneración frontal de la Constitución y del Reglamento parlamentario». Ello respondería al empleo de dos instrumentos cuyo único objetivo sería sortear la facultad gubernamental: la propuesta de modificación incongruente y la cláusula de demora en la entrada en vigor. En fin, la consideración 7.<sup>a</sup> expone el que parece el razonamiento nuclear, a saber, que si bien el art. 151.5 RS se enmarca en la regulación del veto, es «un mecanismo de salvaguardia» susceptible de aplicarse también cuando el fin de aquel pueda verse frustrado por el empleo de «mecanismos como los descritos». Así pues, dado que a la vista de las interpretaciones admisibles en derecho difícilmente podría argumentarse que el precepto permite la revisión de controversias relativas a la congruencia,

---

<sup>7</sup> Publicada en el *BOCG Senado* de 1-7-2021, habiendo concluido el día anterior la tramitación en el Congreso de la Ley 11/2021, de 9 de julio, 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.

esta queda en el presente caso comprendida como absolutamente subordinada a una estrategia para eludir el ejercicio por el Gobierno de su potestad.

En consecuencia, la decisión será la de estimación de la solicitud de resolución de controversia, la declaración de la nulidad de la votación en el Pleno de la propuesta de modificación y la no inclusión en el mensaje motivado al Congreso.

El portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Senado solicitó su reconsideración, desestimada por Resolución de la presidenta de 30 de junio de 2021. La motivación de esta última decisión es un informe de los servicios jurídicos de la Cámara, que, tras reconocer la potestad del art. 151.5 RS como exclusiva de la Presidencia (y no de la Mesa), argumenta de nuevo sobre el examen de la congruencia manteniendo que este debe atender a la concreta enmienda que sirve de base a la propuesta de modificación y no al conjunto del proyecto de ley.

En resumen, en la práctica, la pugna queda resuelta con la decisión definitiva de la presidenta del Senado instrumentada mediante el mecanismo de resolución de controversias previsto en el art. 151.5 RS. La experiencia mostraría su amplísima capacidad de incidencia en los derechos de los parlamentarios, toda vez que su empleo permite anular una votación ya celebrada. La voluntad de la mayoría del Senado choca, paradójicamente, con el muro de los poderes presidenciales. Ello abre una serie de preocupantes interrogantes, entre ellos los formulados por García-Escudero Márquez (2022: 369):

¿Puede la Presidencia, en uso de las facultades atribuidas por el art. 151.5 RS anular una votación del Pleno de la Cámara? ¿Prima el precepto sobre la voluntad de aquel? ¿No podría tener su aprobación eventualmente un efecto sanatorio, sin perjuicio de que el Tribunal Constitucional decidiera sobre ello, si los afectados consideraran que se ha visto vulnerado el derecho reconocido en el art. 23.2 CE o el Gobierno las facultades de veto concedidas en el art. 134.6 CE?

El Tribunal Constitucional no responderá a todo o, al menos, no lo hará de forma expresa, pero desarrollará una argumentación razonada y unánime. No es poco.

### III. JURISPRUDENCIA

La STC 167/2023 proporciona claves hermenéuticas fundamentales en relación con dos asuntos novedosos, como son el sentido del art. 151.5 RS y el empleo del veto presupuestario en el Senado, mientras que es poco innovadora

respecto de lo que ya se había apuntado hasta la fecha acerca de la homogeneidad.

## 1. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 151.5 RS

En primer lugar, la sentencia clarifica el ámbito material del art. 151.5 RS al afirmar que «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» (FJ 7). En este sentido, uno de los elementos que mayor confusión introducía en el relato fáctico era su empleo para el análisis no de la incidencia presupuestaria y de la justificación del Gobierno, sino de la congruencia de la propuesta de modificación, ya se diera esta respecto del texto de la iniciativa legislativa original como de la enmienda que le sirva de base. Aunque una interpretación sistemática del precepto deja poco lugar a dudas, lo cierto es que —como apunta el Tribunal Constitucional— una cuestión de técnica normativa puede dar pie a la mixtura: el tenor literal habla de «las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas». En este sentido, la sentencia aclara que por calificación debe entenderse en este caso «una función materialmente distinta a la de calificar y decidir sobre la admisibilidad y tramitación de los escritos parlamentarios», es decir, a aquella que versa sobre el examen del «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» (FJ 7).

Así pues, el Tribunal distingue claramente dos resoluciones que en la tramitación de marras se confunden (intencionadamente o no) todo el tiempo. En el caso concreto su nexo común es que la titularidad le corresponde a la presidenta del Senado, pero ello por razones bien distintas. De este modo, el distinto régimen jurídico de ambas explica que estén sujetas a un régimen jurídico de revisión asimismo dispar y muestra los riesgos de confundirlas, como ocurrió en el supuesto examinado por la STC 167/2023.

Por un lado, la decisión acerca de la solución de controversias vinculadas al veto presupuestario le es atribuida directamente por un precepto reglamentario. Asimismo, el RS no prevé la posibilidad de reconsideración de los acuerdos adoptados por la Presidencia en ejercicio de una facultad propia. Ello explica que, cuando indebidamente se articula la decisión recurrida por el cauce del art. 151.5 RS, la Resolución de la presidenta del Senado de 30 de junio de 2021 aduzca en sus razonamientos jurídico-formales la inexistencia de recurso preceptivo alguno frente a lo acordado: «[...] 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». De ello se deriva la imposibilidad de considerar la Mesa como un órgano al que quepa revisar de modo genérico las decisiones de la Presidencia. Al contrario de lo que ocurre en otros cuerpos pluripersonales en los que se selecciona a su presidente (pudiendo habitualmente, en consecuencia, darse su remoción), en este caso se produce la reunión de diferentes cargos unipersonales elegidos por el Pleno que forman parte de la Mesa, conformando un colegio que como tal no se encuentra vinculado a la Presidencia por una relación de jerarquía, sino de competencia.

Por otro lado, la función de calificación en sentido estricto corresponde a la Mesa *ex art.* 36.1.c RS, sin perjuicio de que esta pueda delegarla en un órgano distinto. Ello es precisamente lo que ocurre en este supuesto: le es conferida a la Presidencia en virtud del Acuerdo de la Mesa del Senado de 12 de diciembre de 2019, por el que se delega en la presidenta de la Cámara la calificación, decisión sobre la admisibilidad y tramitación de determinados escritos parlamentarios. En este, de hecho, la delegación es parcial y condicionada para determinados supuestos, entre ellos la aplicación de la jurisprudencia constitucional en materia de congruencia. Aunque el acuerdo no incluye expresamente la reconsideración, su posibilidad resulta del art. 36.2 RS y de la propia naturaleza de la institución. Así pues, de acuerdo con el precepto señalado: «[...] cuando una decisión adoptada por la Mesa, en el ejercicio de las funciones a que se refiere el punto c) del número anterior, afecte directamente a un Senador o a un Grupo parlamentario, éstos podrán solicitar su reconsideración. La Mesa decidirá mediante resolución motivada que, si no es adoptada por unanimidad, podrá ser objeto de lo dispuesto en el artículo 174 d)»<sup>8</sup>.

Para su interpretación, debe tenerse presente la figura de la delegación, cuyos contornos traza sobre todo el derecho administrativo. Esta técnica traslativa implica que los actos dictados en su virtud se entiendan a todos los efectos (incluidos los recursos) como emanados del órgano delegante. En este sentido, la propia presidenta del Senado, una vez que el portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Senado plantea *in voce* su solicitud de reconsideración, comunica al Pleno que, a pesar de no estar prevista expresamente, «lo

---

<sup>8</sup> Este último extremo, a saber, que en caso de que no concurra unanimidad en la resolución se acuda a la moción ante el Pleno, ha dado lugar a reflexiones sobre una posible naturaleza dispar de la reconsideración en ambas cámaras. De este modo, mientras que en el Congreso no se prevé y los paralelismos con el recurso de reposición serían más evidentes, en el Senado tal parecido es más discutido por la doctrina (Miranda López, 2018: 38-39).

aconsejable no obstante y lo que se debe hacer en estos casos —y también así consta en una sentencia del año 2015 del Tribunal Constitucional— es convocar a la Mesa para examinar» la cuestión (*Diario de Sesiones* de 23-6-2021: 206). Como apunta González Escudero (2024: 446), «viene siendo habitual que las decisiones adoptadas por la Presidencia de la Cámara por delegación puedan ser recurridas ante la Mesa del Senado», debiendo advertirse que «lo único extraordinario en este caso sería la premura en la tramitación de los incidentes, como consecuencia de la fase de tramitación en la que se encontraba la iniciativa legislativa».

En consecuencia, uno de los problemas que arrastran las resoluciones analizadas por la STC 167/2023 es la improcedente subsunción en el marco del art. 151.5 RS del examen de la congruencia. Y es que en tal análisis material la decisión última no la tiene la Presidencia, sino el órgano colegiado, de modo 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» (FJ 9) por la vía del art. 151.5 RS.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional analiza el ámbito temporal en el que despliega sus efectos la solución de controversias. Este es uno de los puntos más problemáticos en el presente supuesto, ya que la actuación de la presidenta tuvo lugar con posterioridad a la sustanciación de la votación en el Pleno. La resolución objeto de impugnación argumenta que aquella cabría «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», lo que permitiría concluir la nulidad de la votación por la que la propuesta de modificación fue aprobada.

Frente a este razonamiento, la sentencia —después de advertir que su conclusión solo se proyecta sobre el caso concreto— refiere que la ausencia de un plazo específico en la regulación reglamentaria no implica que quepan la alegación y el recurso al art. 151.5 RS en momentos procesales en los que ya exista una decisión de la Cámara que, en consecuencia, sea susceptible de perder eficacia. Así pues, conforme al FJ 10, «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», so pena de desnaturalizar la función de un instituto jurídico que presupone una controversia, la cual ya habría desaparecido una vez las enmiendas han sido aprobadas. Precisamente este riesgo se materializó al declararse la nulidad de la votación de la propuesta de modificación en lo que se califica de una «resolución intempestiva» (FJ 10) de la presidenta.

A partir de lo anterior, la argumentación jurídica ahonda en la caracterización del procedimiento legislativo en el Senado. Los acuerdos de la sesión plenaria son la expresión de voluntad del órgano en un sentido material, sin perjuicio de que el mensaje motivado los detalle y justifique sucintamente con el propósito de ilustrar al Congreso de los Diputados en una comunicación que para el Tribunal es el reverso del deber de dación de cuentas del presidente de la Cámara Baja a su homólogo. En todo caso, es «un acto meramente formal y debido», sin que «pueda tener capacidad innovadora alguna sobre el contenido del texto aprobado por el Pleno del Senado» (FJ 10). Nada nuevo para la doctrina, que de modo pacífico lo asumía como aquel documento en el que «los términos de la voluntad del Senado, a la que se atiene el Congreso, quedan fijados»; siendo que además «sirve de base para el debate y votación posterior» (García-Escudero Márquez, 2006a: 624).

En tercer lugar, la jurisprudencia constitucional innova poco en relación con los requisitos de motivación, recogiendo en esta sentencia razonamientos aplicables en general a las decisiones de los órganos parlamentarios susceptibles de afectar a los derechos fundamentales de representantes y representados. De este modo, el principio informador de la actividad en las cámaras es la autonomía parlamentaria y tiene como límites el Reglamento y el derecho de participación política, «lo que determina que debe de [sic] 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» (FJ 8). Lo inhabitual ahora es que una idea ya clásica en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el art. 23 CE cobre protagonismo para defender los derechos no de la minoría parlamentaria, sino de una mayoría que se topa con el muro de la Presidencia, que se presenta a sí misma como guardiana de las normas que armonizan la separación entre el Ejecutivo y el Senado. Esta acusa en su resolución a la antedicha mayoría de servirse de herramientas fraudulentas («vulneración frontal de la Constitución y del Reglamento parlamentario») para subvertir la dinámica relacional entre poderes, neutralizando las facultades que respecto del procedimiento legislativo se le reconocen al Gobierno cuando una iniciativa tiene afectación presupuestaria<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> En todo caso, frente a las alegaciones formuladas en defensa de la decisión de la presidenta, el TC despeja un análisis que podría tener cabida en otro escenario hipotético al señalar que «las intenciones o finalidades, la estrategia política o el propósito último de los autores de la iniciativa parlamentaria [...] no constituyen, como es evidente, objeto del enjuiciamiento de este tribunal» (FJ 8).

En fin, en su primer pronunciamiento acerca de la aplicación del art. 151.5 RS, la justicia constitucional lo comprende como aplicable únicamente en el contexto estricto de una controversia sobre el veto presupuestario y con anterioridad a la formulación de la voluntad de la Cámara plasmada en la preceptiva votación. Frente a la actuación desarrollada en relación con el conflictivo acuerdo de la sesión plenaria de 23 de junio de 2021, descarta que las atribuciones a la Presidencia del Senado «se puedan transmutar 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» (FJ 10). La presidenta obró incorrectamente y, yendo más allá de los límites que a su actuación traza el reglamento, vulneró los derechos de los senadores, que está llamada a proteger.

## 2. EL VETO PRESUPUESTARIO A LAS PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN EN EL SENADO

Otro de los aspectos que confiere interés a la STC 167/2023 es el análisis de la proyección del veto presupuestario sobre las propuestas de modificación que pueden presentarse en la Cámara Alta. Con carácter previo y propósito clarificador, debemos identificarlas con aquellas enmiendas que pretenden incorporarse en la fase de Pleno y que, por el momento procesal tan avanzado en el que se dan, exigen una serie de requisitos que garanticen la posición de las minorías. Estos aparecerán en el art. 125 RS y serán distintos dependiendo de que hayan sido objeto o no de voto particular (entendido en el Senado, al contrario de lo que ocurre en el Congreso, tanto como el vehículo procedimental que traslada una enmienda de comisión a Pleno como también como la posible petición de vuelta al texto previo a la aceptación de una enmienda). En el caso que nos ocupa se daba el primero de los supuestos, análogo a una transaccional, por lo que la exigencia reglamentaria era la de que «se suscriban por la mayoría de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que, a su vez, integran la mayoría de los Senadores», así como el preceptivo trámite previo de información.

Esta singular naturaleza de las propuestas de modificación y su interacción con la prerrogativa del Gobierno dan lugar a que el Tribunal Constitucional haya de pronunciarse sobre algunos de los argumentos con los que las partes pretenden hacer valer su posición; siendo que, *grosso modo*, concluye la aplicación a la referida especie del género enmienda de la doctrina constitucional ya asentada en general para este.

Por un lado, la sentencia estima que no existe óbice reglamentario para que las propuestas de modificación incluyan el contenido de una enmienda

que, habiéndose presentado en el plazo inicial del procedimiento, haya sido objeto de veto. Los únicos límites serán los ya apuntados de modo general y previstos en el art. 125 RS. De igual manera, no es motivo de censura la incorporación de una entrada en vigor pospuesta, dado que «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» (FJ 8). Este es un recurso que se ha normalizado en las cámaras con el propósito de evitar el veto a las iniciativas legislativas que cuentan con la oposición política del Gobierno, sobre todo desde que la STC 94/2018 vinculara el ejercicio de aquel al principio de anualidad del presupuesto. En relación con la medida que suscita el conflicto, el FJ 10 aplica este consolidado criterio al considerar que la motivación gubernamental no respetaba tal requisito<sup>10</sup>.

Por otro lado, se plantea la corrección del ejercicio del veto presupuestario por el Gobierno en un punto temporal límite como es el Pleno del Senado. Es un tema que fue analizado en la reunión de la Mesa de 23 de junio de 2021, en la que la secretaria cuarta mostró su disconformidad con tal posibilidad. No obstante, como manifestó el letrado mayor (véase el acta<sup>11</sup>), negar tal extremo supondría que «los grupos parlamentarios podrían utilizar la presentación de propuestas de modificación en un momento posterior al plazo de enmiendas reglamentariamente establecido para evitar que el Gobierno haga uso de su prerrogativa», o sea, sería tanto como poner en manos de los senadores lo que cae en la esfera de decisión del Ejecutivo por mandato constitucional. El Tribunal comparte tal razonamiento en su FJ 7 atendiendo a la singularidad de las propuestas de modificación, y reconoce que el Gobierno «puede ejercer la facultad de veto presupuestario durante la sesión plenaria en la que se han presentado». Evidentemente ello plantea especiales exigencias en términos de coordinación para el equipo encargado de las relaciones con las Cortes, que deberá tener claros los criterios con los que

---

<sup>10</sup> Merece la pena recordar que, en su análisis comparativo de los distintos vetos que se han planteado en el Senado al amparo del art. 134.6 CE, Nieto-Jiménez (2023: 218) hace notar respecto del que aquí nos ocupa que es la única iniciativa «respecto de las que el Gobierno mostró su disconformidad por razones presupuestarias a lo largo del periodo democrático, que preveía su entrada en vigor para el ejercicio presupuestario siguiente al que se registró (el 1 de enero de 2022, concretamente); y que la disconformidad presupuestaria se sustentó por el Gobierno no en la afectación de la proposición al Presupuesto en vigor sino al límite de gasto no financiero del Estado, el conocido como techo de gasto, aprobado para el año 2022».

<sup>11</sup> De nuevo, puede consultarse en el enlace citado *supra*.

operan los responsables de las cuentas públicas a los efectos de poder plantear (o no) su disconformidad a la tramitación en tiempo real. Al contrario de lo que ocurre en la primera fase de la tramitación, no existe un plazo reglamentariamente establecido para que el Ejecutivo se pronuncie, por lo que habrá de actuar con especial celeridad. En este sentido, no parece descabellado pensar que las exigencias de motivación en el ejercicio de la prerrogativa deban flexibilizarse para cada caso y que en este contexto cobre singular protagonismo la Presidencia del Senado, precisamente por la posición que tiene reglamentariamente atribuida<sup>12</sup>.

### 3. LOS REQUISITOS DE HOMOGENEIDAD Y CONGRUENCIA

En fin, el Tribunal Constitucional recoge en sus fundamentos la jurisprudencia que en materia de homogeneidad y congruencia ha mantenido desde 2011. En este sentido, corresponde la plena aplicación de los argumentos consolidados a lo largo de los últimos años en relación con el carácter subsidiario de la enmienda respecto de la iniciativa originaria, así como con la idea de que el procedimiento legislativo es un *iter* necesariamente dotado de coherencia. De tal manera, la deliberación y votación en ambas cámaras debe tener sentido entre y dentro de ellas. Su garantía pasa por un examen de conexión mínima para el que los órganos de la Cámara tienen un amplio margen de apreciación.

A la vista de los razonamientos relativos al art. 151.5 RS, lo cierto es que el Tribunal no ha tenido que pronunciarse sobre el aspecto más relevante que sobre este particular se planteaba en el caso. Este se identifica al caracterizar la discrepancia entre las partes del proceso respecto a los elementos entre los que se ha de verificar la congruencia: en sus términos, si «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» (FJ 9). Quien espere encontrar respuesta a tal dilema saldrá decepcionado de la lectura de la STC 167/2023, toda vez que para el objeto del proceso se concluye innecesario analizar tal extremo.

---

<sup>12</sup> Se abren así interrogantes en los que no podemos detenernos, pero que conviene dejar apuntados: por ejemplo, cómo habría de actuarse ante una comunicación *in voce* de que con posterioridad se registrará escrito motivando la disconformidad, quiénes estarían legitimados para formularla o, en fin, propuestas *de lege ferenda* sobre el sentido del silencio del Gobierno en ese momento de la tramitación.

#### IV. CRÍTICA

Más allá de la satisfacción por una sentencia que resuelve el entuerto en una dirección razonable, lo cierto es que el Tribunal Constitucional deja algunos flecos pendientes que una doctrina exigente debe siquiera esbozar.

##### 1. LA NECESIDAD DE UN PRONUNCIAMIENTO ACERCA DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DE VOTACIONES

En la STC 29/2024, la jurisdicción constitucional también perdió la oportunidad de pronunciarse acerca de un caso que presenta ciertos aires de familia con el presente. En él confluyen una votación ya celebrada y la pérdida de eficacia de esta como consecuencia de una cuestionable decisión del presidente de una cámara. En aquel supuesto se trataba de la aprobación de la Ley 1/2020 de la Comunidad de Madrid. Sucintamente y prescindiendo de algunos elementos importantes para la adecuada comprensión de la secuencia de actos (como, por ejemplo, la incidencia de las medidas de prevención frente a la pandemia en el orden parlamentario o los requisitos de tramitación por el procedimiento de lectura única), los hechos pueden resumirse como sigue. La iniciativa, un proyecto de ley, fue objeto de votación en una sesión de mañana de la Asamblea, en la que se emiten un número de votos menor al *quorum* requerido. La Presidencia sostiene que el requisito relativo al número de diputados presentes fue comprobado con carácter previo a la votación (es decir, que, a pesar de no haber votado, había suficientes señorías en el hemiciclo), extremo cuestionado por la minoría. Al cabo de varias horas, en la tarde y después de una votación anterior en la que se constata *quorum*, el presidente pide que se cierren las puertas (las cuales se abrirán de nuevo tras las protestas de los diputados) y somete de nuevo a votación el asunto sustanciado en la mañana, sin que tampoco emitan sufragio el número mínimo de diputados.

Más allá de las disquisiciones sobre el filibusterismo y sobre los deberes de los miembros de la Cámara, interesa aquí destacar la repetición de la votación. Por un lado, para los recurrentes supuso una vulneración del derecho recogido en el art. 23 CE «al dar por buena una primera votación sin *quorum*, celebrar una segunda aun cuando se había declarado la primera válida, alterando el orden del día, y dar por buena esa segunda votación, a pesar de constatar igualmente falta de *quorum*» (antecedente 2). Por otro, el letrado de la comunidad argumenta que, «partiendo de que la primera fue válida, una segunda votación en la misma sesión sobre un punto incluido

en el orden del día es una posibilidad que se encuentra reglamentariamente prevista, a modo de ratificación y a fin de disipar cualquier duda sobre la primera» (Antecedente 6). El de la Asamblea, que el presidente adoptó la decisión «en el ejercicio de sus facultades de ordenación y dirección de los debates, interpretarlo en los casos de duda y suplirlo en los casos en los que aprecie alguna omisión» (antecedente 7). Lamentablemente el Tribunal no entra en el fondo al haber perdido objeto el recurso por la derogación de la norma.

El supuesto aquí analizado y el acaecido en la Asamblea de Madrid difieren en varios aspectos, pero ambos son ejemplos de cómo en los últimos tiempos asistimos al protagonismo de la Presidencia de las cámaras y sus decisiones entre las cuestiones de las que se ha ocupado el Tribunal Constitucional (SSTC 25/2023, 65/2023, 125/2023, 139/2023, 142/2023, 165/2023, 10/2024, y 18/2024, por citar solo algunas de las más recientes). Además, aunque daban pie para ello, en ninguno se plasma de modo tan tajante como pudiera ser deseable un criterio acerca de las facultades de la Presidencia en relación con la declaración de nulidad de las votaciones. Hasta la fecha la brújula principal respecto a anulación y votación ha sido la fundamentación de la STC 361/2006, que se ocupa de un caso en el que falló el sistema electrónico, así como la reciente STC 114/2024<sup>13</sup>.

En todo caso, consideramos que el momento en el que la Cámara expresa su voluntad a través de la votación supone un hito clave al tiempo de subsanar cualesquiera deficiencias o dudas acerca de la corrección del acto, de tal modo que difícilmente en un momento posterior a haber acaecido aquella cabe declarar su nulidad. Las genéricas competencias atribuidas a la Presidencia, tradicionalmente anudadas a la idea del *ars obstetrix animarum*, solo podrían resultar base jurídica suficiente para sustentar una decisión de tal calibre en casos concretos y con una motivación muy sólida.

---

<sup>13</sup> Conforme a su FJ 4, la actuación de la Presidencia del Parlamento en aquel episodio «lesionó el derecho a votar de la parlamentaria, ya que no es lógico entender que, ante un problema técnico del sistema electrónico y sin que haya quedado fehacientemente demostrado que se tratara de una negligencia de la Diputada, la única reacción presidencial fuera la negativa a la comprobación de la anomalía en ese momento y a la repetición, en su caso, de la votación controvertida».

## 2. LA REITERADA DUDA DE LA (IN)CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 151.5 CE EN ABSTRACTO

El Tribunal Constitucional también ha dejado abierta una duda *de larga data*, a saber, la relativa a la posible inconstitucionalidad no ya de una aplicación concreta del art. 151.5 CE, sino del artículo mismo. Esta nació sobre todo a partir de la 223/2006, en la que se analizó una reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura por la que, en el caso de plantearse un veto presupuestario, si la Mesa de la Cámara disienta del criterio manifestado por el Gobierno autonómico, sería el Pleno el que resolvería el conflicto. El FJ 6 refiere que tal previsión supone una modificación del sistema de relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo incompatible con el modelo de parlamentarismo racionalizado previsto en el Estatuto<sup>14</sup>, alumbrado a imagen y semejanza del recogido en la Constitución. La sentencia considera que la consecuencia es erigir a Mesa y Pleno en *jueces*, cuando son también parte en tanto que órganos de uno de los entes que protagonizan el conflicto. Así pues, se afirma la incompatibilidad con el marco constitucional y estatutario de un modelo en el que se perseguiría «gobernar mediante decisiones parlamentarias puntuales que alteren los términos de la relación de confianza establecida entre Asamblea y Consejo de Gobierno en el campo presupuestario, que es donde se expresan con mayor claridad las prioridades de la acción política en general y de la gubernativa en particular» (FJ 6).

La inconstitucionalidad de la reforma reglamentaria autonómica condujo en su día a que la doctrina planteara la necesidad de adaptar a las conclusiones del Tribunal los demás reglamentos en los que se preveía una cláusula similar de resolución de controversias entre Gobierno y Parlamento por un órgano de este último, como ocurre en el Senado (García-Escudero Márquez, 2006b). A pesar del tiempo transcurrido desde este pronunciamiento del TC, no se ha llevado a cabo la modificación en este sentido de la norma interna fundamental de la Cámara Alta. En la actualidad, la ausencia de una declaración de inconstitucionalidad del art. 151.5 RS en la STC 167/2023 conduciría a pensar, bien que el Tribunal ha variado su criterio respecto del expresado en la STC

---

<sup>14</sup> Creemos necesario recuperar una reflexión de Marrero García-Rojo (2007: 338) sobre este particular: frente a lo sostenido por el TC, matiza que «la existencia, en determinado ordenamiento, de la facultad de veto presupuestario es, justamente, uno de los varios indicios o criterios que permiten, conjuntamente valorados, considerar que el sistema de relaciones Parlamento-Gobierno responde a las características abstractas que se entienden definidoras del convencionalmente denominado parlamentarismo racionalizado».

223/2006, bien que considera que los supuestos de hecho son dispares (algo que parece más difícil de concluir).

### 3. LA DESPROTECCIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS: LA NATURALEZA DE LA RECONSIDERACIÓN Y LA ARTICULACIÓN DE UN SISTEMA DE RECURSOS EN LAS CÁMARAS

En fin, no por haberse reiterado ya hasta la saciedad hemos de abandonar una reivindicación doctrinal habitual en relación con los recursos de amparo, a saber, su escaso éxito en una tutela real y efectiva de los derechos. Esta circunstancia es agravada por las peculiaridades de tales instrumentos en relación con la actividad parlamentaria, en la que converge la inexistencia de un sistema de recursos con la presencia de intereses políticos enfrentados a los que ninguno de los agentes puede escapar.

La carencia de un sistema de recursos en la esfera parlamentaria es aspecto que ya hemos analizado *supra*. En este punto simplemente es interesante considerar algunas de las razones por las que no se ha previsto la posibilidad de recurso frente a las decisiones que adopta la Presidencia en el ejercicio de las funciones que le son propias (distintas, como vimos, de las que le corresponden por delegación de la Mesa). Entre ellas estaría el sentido de muchas de sus atribuciones, que se vinculan a un órgano unipersonal por la necesidad de su rápida resolución. Asimismo, la inexistencia de otra figura que pueda entenderse como superior, toda vez que la posición específica de la Presidencia la configura como *suprema in suo ordine* (con pleno sentido, ya que en ocasiones habrá de adoptar decisiones que entren en contradicción con la interpretación o voluntad de la mayoría de miembros de la Cámara).

No obstante, se ha propuesto «incluir en los Reglamentos algún tipo de recurso ante el propio Presidente (los grupos hacen uso frecuente de la queja mediante escrito dirigido al mismo, solicitando o no alguna reparación), en materia de su competencia» (García-Escudero Márquez, 2007: 629). Y ello a pesar de que, como ya ha señalado la doctrina en relación con la reconsideración, «como todo recurso que se resuelve por el mismo órgano que dicta el acto impugnado es muy infrecuente que se cambie el criterio inicial, por lo que bien pudiera señalarse que predomina el componente de obstáculo procesal sobre el de garantía de los parlamentarios» (Pascua Mateo, 2014: 199). Sin embargo, la utilidad de este instrumento queda evidenciada en otros aspectos, como la necesidad de que en su resolución el órgano correspondiente motive más ampliamente las razones que fundamentan su decisión o la posibilidad de que por medio de los recursos internos quepa exponer la disconformidad de los

actores parlamentarios respecto de una resolución sin que ello implique necesariamente acudir al Tribunal Constitucional (*ibid.*).

Por lo tocante al componente político, es ocioso reiterar que no existe mejor garantía de los derechos de los parlamentarios y del papel institucional de la Cámara que el ejercicio constitucionalmente leal de las propias funciones por sus órganos de gobierno. Es cierto que ello es especialmente difícil de lograr en un contexto de creciente fragmentación y polarización de la arena política. Ambas conducen tanto al empleo de mecanismos de salvaguarda del propio radio de actuación frente a otros poderes del Estado<sup>15</sup> como al mayor cuestionamiento de aquellas decisiones adoptadas cuando una figura unipersonal ha de actuar como juez ideológicamente imparcial entre una pluralidad de intereses imposibles de satisfacer de modo simultáneo<sup>16</sup>. No obstante, los principios de imparcialidad y protección deben seguir siendo de modo inexcusable piedra angular de las decisiones de los órganos rectores de las cámaras (González Escudero, 2024: 457).

En el caso concreto de la STC 167/2023, la Presidencia del Senado se encuentra ante una disyuntiva compleja en tanto que obligada a actuar en dos direcciones. Por un lado, como una suerte de guardiana de los derechos de los parlamentarios (tanto de la mayoría, que es la que finalmente se verá privada de la posibilidad de lograr su objetivo, como de la minoría, que la insta a resolver el conflicto). Por otro, colocada en esta posición por el Reglamento, como órgano que ha de participar en un funcionamiento normal de las relaciones con el Gobierno y que ha de adoptar una resolución cuando este y la Cámara choquen. Precisamente, uno de los elementos más llamativos del caso es que el art. 151.5 RS, que *a priori* podría considerarse orientado hacia la defensa del papel del Senado frente a un uso inadecuado del veto por el Ejecutivo, es empleado por la presidenta para proteger el ámbito de acción

---

<sup>15</sup> En este sentido, para Nieto-Jiménez, la situación de debilidad del Ejecutivo le «fuerza [...] a utilizar las posibilidades reglamentarias a su alcance o al de su grupo» (2023: 220). Sin embargo, en principio ello no debería afectar al desempeño de las funciones de ninguno de los miembros de la Mesa, quienes no forman parte del órgano para plasmar un criterio o interés partidista, sino para desempeñar un papel institucional guiado por la ecuanimidad.

<sup>16</sup> Piénsese en la proliferación de las llamadas «cuestiones de orden», que en ocasiones se suceden sin más propósito que el de dar público conocimiento de una disconformidad con una decisión presidencial que no supone una vulneración flagrante del Reglamento; en las alusiones a quien modera los debates, aprovechando las dificultades de contestación, o, en fin, en una inusual publicidad de los disensos por parte de miembros de la Mesa.

correspondiente a este último en detrimento de la pretensión mayoritaria de la Cámara que la ha elegido. Una paradoja más del contexto político actual. Sea como fuere, e independientemente del propósito que se persiguiera en la resolución de la controversia, no parece que la actuación haya sido la más adecuada.

Con todo, las referidas características son propias del Parlamento y respecto a ellas poco puede criticarse al Tribunal Constitucional. A este sí puede achacársele la demora en la resolución de los asuntos pendientes, incumplimiento sistemático de sus normas de funcionamiento generado seguramente por una endémica sobrecarga de trabajo. Más allá de las consecuencias negativas propias de tal situación, en concreto cabe subrayar que esta tardanza «no es precisamente un incentivo para los órganos parlamentarios, que son conscientes de que sus resoluciones eventualmente lesivas del *ius in officium* no tendrán consecuencias a corto plazo» (Garrote de Marcos, 2024: 588). En este caso, el fallo de la sentencia (más allá del aspecto declarativo) concluye la nulidad de las resoluciones recurridas, pero de poco sirve eso ya. El Congreso deliberó y votó sobre un mensaje motivado en el que la iniciativa irregularmente excluida no aparecía; siendo que, para cuando se adoptó el fallo, el Senado afrontaba desde meses atrás una nueva legislatura.

## V. CONCLUSIONES

La STC 167/2023 supone la primera ocasión en la que el Tribunal tiene la oportunidad de recoger una interpretación del art. 151.5 RS, que sigue un modelo similar al de los preceptos recogidos en algunos reglamentos parlamentarios autonómicos y de cuya constitucionalidad ha dudado la doctrina a partir de la STC 223/2006. Así pues, delimita su ámbito material al señalar que únicamente habilita a la Presidencia del Senado a resolver conflictos vinculados con el veto presupuestario del Gobierno, sin que quepa emplearlo (a pesar del confundente tenor literal del precepto) para solventar otras cuestiones tales como la relativa a la admisión de iniciativas que incumplan los requisitos de homogeneidad y congruencia. Del mismo modo, la accidentada tramitación que se plasma en los supuestos de hecho conduce a un pronunciamiento acerca del momento en el que cabe adoptar una resolución fundamentada en tal artículo: nunca con posterioridad a la votación del Pleno del Senado. Lo anterior lleva a considerar el mensaje motivado como un acto formal y debido, sin que se puedan introducir modificaciones en él una vez se ha perfeccionado la manifestación de la voluntad de la Cámara. En fin, la motivación de la resolución (como ocurre en cualquier decisión de los órganos parlamentarios) debe partir

de una interpretación restrictiva que afecte del modo menos intenso posible a los derechos de los senadores.

Más allá de ese razonamiento fundamental, el Tribunal también clarifica que, siempre que se respeten las exigencias generales, es admisible que el Gobierno plantee un veto respecto de las propuestas de modificación. Estas no estarán limitadas en su contenido por los que en fases anteriores del procedimiento hayan podido presentarse en relación con enmiendas que presenten una parcial conexión material.

En general, la STC 167/2023 se enmarca entre las sentencias que en los últimos tiempos han entrado a conocer los límites que vinculan a la Presidencia de la Cámara en el ejercicio de sus funciones. El clima general de fragmentación y polarización parlamentaria, así como la posibilidad de mayorías contrarias a los intereses políticos del Gobierno, da lugar a una mayor litigiosidad con centro en las decisiones de un órgano cuya imparcialidad es cada vez más cuestionada por otros actores. De modo singular se proyectan en esta sentencia la distribución de poderes del Estado y la relación entre la Cámara legislativa y el Ejecutivo por su conexión con otro de los elementos más conocidos por el Tribunal Constitucional en los últimos años: el veto presupuestario. Sin suponer un punto de inflexión en la jurisprudencia sobre los asuntos analizados, la relevancia de la resolución es notable para el Senado al entrar directamente en la caracterización de un artículo especialmente confundente de su Reglamento y, no menos importante, viene a confirmar que también en esta disciplina del derecho rige la regla de que lo que es explicable solo a través de extraños razonamientos sea también con bastante probabilidad jurídicamente inaceptable.

### **Bibliografía**

- García-Escudero Márquez, P. (2006a). *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. (2006b). Sobre la calificación de las Enmiendas de contenido presupuestario. A propósito de la STC 223/2006, de 6 de julio. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 13, 45-55.
- García-Escudero Márquez, P. (2007). ¿Es posible repetir las votaciones parlamentarias? ¿Vota el diputado o el grupo parlamentario? A propósito de la STC 361/2006. *Teoría y Realidad Constitucional*, 20, 611-631. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.20.2007.6790>.
- García-Escudero Márquez, P. (2022). El debido retorno del Parlamento a los hábitos prepanorama. En J. Tudela y M. Köelling (dirs.). *Calidad democrática y Parlamento* (pp.

- 347-374). Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico y Marcial Pons. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv37xg1kn.14>.
- García-Escudero Márquez, P. y Pendás García, B. (1998). Art. 72.2: Autogobierno de las Cámaras. Sesiones conjuntas. En Ó. Alzaga (coord.). *Comentarios a la Constitución Española*. Tomo VI: *Artículos 66 a 80 de la Constitución Española de 1978* (pp. 433-456). Madrid: Edersa.
- Garrote de Marcos, M. (2024). El auge del recurso de amparo parlamentario. Relato y reflexiones sobre la jurisprudencia constitucional en la última década. *Teoría y Realidad Constitucional*, 53, 557-593. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.53.2024.41411>.
- Giménez Sánchez, I. M. (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>.
- 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. Comentario a la STC 167/2023. *Revista de las Cortes Generales*, 117, 435-457. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2024/117/1819>.
- Marrero García-Rojo, Á. (2007). El control del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario. Comentario a la STC 223/2006, con consideración de la STC 242/2006. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 80, 309-359.
- Miranda López, L. M. (2018). *Parlamento y control judicial*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nieto-Jiménez, J. C. (2023). La disconformidad del gobierno con la tramitación de proposiciones de ley del Senado por razones presupuestarias. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 26, 208-231. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0211>.
- Pascua Mateo, F. (2014). *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*. Madrid: Tribunal Constitucional y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.