



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO EN RELACIÓN CON EL ACUERDO DE LA MESA DEL CONGRESO POR EL QUE SE ADMITE A TRÁMITE UN SEGUNDO VETO DEL GOBIERNO SOBRE ENMIENDAS TRAMITADAS Y DEFINITIVAMENTE APROBADAS POR EL PLENO DEL SENADO, QUEDANDO FALSEADA LA VOLUNTAD DE LAS CÁMARAS EN LA APROBACIÓN FINAL DE LA LEY.

- La Mesa del Senado, en su reunión de 25 de febrero de 2025, sobre la base de la propuesta técnica fundamentada (que puede consultarse en Boletín Oficial de Cortes Generales, Sección Senado, XV Legislatura, núm. 222, 28 de febrero de 2025, págs. 2 y 3) acordó rechazar la disconformidad del Gobierno (núm. reg. 36.093 de 20 de febrero) a la tramitación de las enmiendas presentadas en el Senado al Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (621/11), números 5 (GPLural-Junts), 109 (Izquierdas por la independencia ERC-EH Bildu), 32, 33, 34 (GPLural-Junts), 45 (Izquierdas por la independencia ERC-EH Bildu), 36 (GPLural-Junts), 104 (GPopular), y 110 (Izquierdas por la independencia ERC-EH Bildu).
- El Gobierno solicitó el 26 de febrero, antes del debate en la Comisión de este Proyecto de Ley, reiterando el contenido del escrito 36.093, al Presidente de la Cámara que resolviera controversia sobre la base del artículo 151.5 del Reglamento del Senado. El Presidente resolvió dicha controversia con cita de la jurisprudencia constitucional 167/2023, FJ7, en el sentido de mantener el acuerdo de la Mesa de la Cámara adoptado en su reunión de 25 de febrero.
- El Pleno del Senado, en su sesión celebrada el día 12 de marzo de 2025, aprobó con modificaciones, respecto al texto remitido por el Congreso de los Diputados, el Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (núm. exp. 621/11). Con fecha 17 de marzo de 2025, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90.2 de la Constitución, por el Presidente del Senado se remitió a la Presidenta del Congreso de los Diputados, mediante mensaje motivado, el texto con las enmiendas aprobadas por el Senado (puede consultarse el texto en su integridad en “Texto aprobado por el Senado” Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, XV Legislatura, núm. 235, de 24 de marzo de 2025, págs. 2 a 37 y las “Enmiendas del Senado mediante mensaje motivado” en las págs. 38 a 118 del mismo).
- Entre las enmiendas aprobadas figuran la enmienda transaccional sobre la base de las enmiendas núm. 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, y núms. 109 y 110 del Grupo Parlamentario Izquierdas por la Independencia (Esquerra Republicana-Euskal Herria Bildu), por la que se introduce en el Proyecto de Ley una Disposición adicional sexta (nueva) sobre “Instrumentos de apoyo a la cogeneración eficiente en el sector porcino”; y la enmienda núm. 104, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, mediante la cual se introduce en el Proyecto de Ley una Disposición final decimoquinta (nueva) sobre el “Tipo impositivo aplicable temporalmente del



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

Impuesto sobre el Valor Añadido a determinadas entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de alimentos, así como a efectos del recargo de equivalencia”.

- Estas dos enmiendas aprobadas por el Pleno del Senado, que formaban parte del texto aprobado por la Cámara Alta, y que obligatoriamente deberían haber sido sometidas a debate y votación del Pleno del Congreso de los Diputados, conforme a lo dispuesto en el artículo 90.2 de la Constitución y los artículos 121 y 123 del Reglamento del Congreso, no lo fueron. El 90.2 de la Constitución establece la obligación del Congreso de pronunciarse sobre las enmiendas del Senado, “aceptándolas o no” por mayoría simple. Esto es lo que, sin dar lugar a confusión interpretativa de ningún tipo, dice la Constitución, es decir, solo hay dos posibles actuaciones del Congreso respecto a las enmiendas del Senado: o aceptarlas o rechazarlas. No votarlas no es una tercera opción.
- Efectivamente, la Mesa del Congreso, en su reunión de 18 de marzo, admitió a trámite el escrito con núm. de registro de esa Cámara 61283, de 17 de marzo, en que el Gobierno expresaba por segunda vez criterio disconforme con la tramitación de las enmiendas número 5 (GPlural-Junts), 109 (Izquierdas por la independencia ERC-EH Bildu), núm 104 (Grupo Popular) y núm. 110 (Izquierdas por la independencia ERC-EH Bildu). Por segunda vez, porque el texto del Gobierno en el que se motiva la disconformidad es exactamente el mismo que, respecto de dichas enmiendas, tuvo ocasión de analizar la Mesa del Senado en su reunión de 25 de marzo, para rechazarlo. Este escrito del Gobierno fue llevado en mano a dicha reunión de la Mesa. Hay que advertir que el Gobierno en este segundo veto se refiere a unas enmiendas que dice que han sido “introducidas en el Senado” y esto no es así: la única que realmente fue introducida en sus términos fue la 104 del Grupo Parlamentario Popular, pero respecto de las restantes, las enmiendas números 5, 109 y 110, fueron objeto de una enmienda transaccional en la Comisión del Senado (núm. de registro de entrada del Senado 37.223, accesible en la página web del Congreso). Por tanto, el Gobierno veta lo que no formaba parte del texto aprobado en el Senado. Veta algo que no existe.
- La Mesa del Congreso aceptó el segundo veto del Gobierno y ni siquiera analizó su objeto para concluir que no versaba todo él sobre textos incluidos realmente en el Proyecto de Ley. Dificilmente puede expresarse una disconformidad del Gobierno por motivos presupuestarios, debiendo además, según reiterada jurisprudencia constitucional, demostrar una afectación real y efectiva en el presupuesto, respecto de un texto que no ha sido introducido en la ley. El Gobierno no podía vetar por segunda vez la enmienda 104 porque ya no es enmienda en tramitación, sino texto aprobado; y respecto de la transaccional citada, además de que no la veta en esta segunda ocasión, solo podría haberla vetado antes de que el Pleno de la Cámara Alta se pronunciara sobre ella aceptándola. Así se ha establecido con toda rotundidad en la jurisprudencia constitucional que la facultad del Gobierno se extiende no solo respecto a las enmiendas inicialmente presentadas, sino también respecto a las propuestas de modificación



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

presentadas durante la tramitación en cuanto que son especie del género enmienda (y también cabe añadir que lo son, aunque no dice la Sentencia, las enmiendas transaccionales), pero siendo requisito imprescindible que tal manifestación del Gobierno sea durante la sesión plenaria en la que se van a votar esas enmiendas, no después (167/2023, FJ 7).

- La facultad del Gobierno ha sido ejercida sin ninguna legitimidad en este caso, desde el punto de vista temporal, de su objeto y de su forma: no solo porque las enmiendas ya estaban aprobadas por el Pleno del Senado y, por tanto, habían desaparecido al incorporarse al Proyecto de Ley (en el que por tanto ya no hay enmiendas, al haber sido subsumidas en el texto aprobado por el Pleno), sino porque el Gobierno lo ha hecho en una Cámara en la que no correspondía y sobre textos que no han sido incorporados realmente. Es cierto que el Gobierno tiene reconocida esta facultad, pero la tiene reconocida de forma separada y autónoma en cada Cámara. En el Congreso, podrá oponerse a las enmiendas del Congreso y mientras las mismas estén tramitación en el Congreso. Y en el Senado, podrá oponerse a las enmiendas del Senado y mientras las mismas estén en tramitación en el Senado. La facultad del Gobierno, tal como está regulada en los Reglamentos, está referenciada, de forma separada, al procedimiento en cada una de las Cámaras, no en una u otra Cámara según le convenga. Ni puede ahora la Mesa del Congreso realizar una suerte de reviviscencia del plazo de que el Gobierno dispuso en el Senado para ejercer dicha facultad, ni puede hacerlo en otra Cámara que no es aquella en la que se han presentado las enmiendas. Tampoco resulta aplicable el artículo 111.4 del Reglamento del Congreso que permite que el Gobierno vete enmiendas del Congreso en cualquier momento de su tramitación en dicha Cámara, lo que no es el caso, porque no estamos ante enmiendas del Congreso.
- En lugar de impedir la tramitación de las enmiendas del Senado, la Mesa del Congreso debió rechazar la disconformidad del Gobierno y, una vez celebrado el Pleno, el Gobierno podía haber recurrido a la vía judicial, como así lo ha establecido claramente la STC 167/2003, de 22 de noviembre de 2023, FJ 10.b):

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



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

inconstitucionalidad de la ley, en su caso, aprobada, por vicios en el procedimiento legislativo o pudieran vulnerar derechos fundamentales de los miembros de las Cámaras”.

- Se altera la voluntad real del Senado en un oficio administrativo de orden de publicación (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. A-4-8 de 20/03/2025 Pág.:1) que aparece publicado como encabezamiento del mensaje motivado, con una frase que pone de relieve las nuevas funciones legislativas que la Mesa del Congreso se arroga, al decir: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de las enmiendas del Senado al Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, acompañadas de mensaje motivado, teniendo en cuenta que, expresada por el Gobierno su disconformidad en relación con las enmiendas a la disposición adicional sexta (nueva) y a la disposición final decimoquinta (nueva), en virtud de lo dispuesto en el artículo 134.6 de la Constitución, la Mesa de la Cámara ha acordado que no procede su tramitación por el Pleno”.
- El Presidente del Senado dirigió el mismo día de la reunión de la Mesa del Congreso (18 de marzo) una carta a la Presidenta de esa Cámara solicitando que revocase el acuerdo de su Mesa por el que se admitía este segundo veto del Gobierno. El 18 de marzo se recibió en la Cámara escrito del Gobierno previo al planteamiento del conflicto por el que se requería a la Mesa y al Presidente del Senado revocasen sus decisiones de rechazo de la disconformidad del Gobierno. La Mesa de la Cámara, el día 19, respondió ratificándose en tales decisiones, afirmando haberlas tomado en el ejercicio legítimo de sus atribuciones constitucionales.
- También se pidió el día 19, por parte de los legitimados en el Congreso (una quinta parte de los miembros de la Cámara) que se excluyese el asunto del orden del día del Pleno correspondiente a la sesión del día 20 de marzo, según lo dispuesto en el artículo 68.1 del Reglamento. La Presidencia de la Cámara resolvió en el acto durante la misma sesión plenaria impidiendo que se aplicase el artículo 68.1, pese a que, según lo expresado en sus intervenciones en este Pleno, tres Grupos así lo pedían (Grupo Popular, Junts y ERC). Con ello, se incumplió el mencionado precepto que exige someter al Pleno las solicitudes de modificación del orden del día. Finalmente se debatió y votó el texto remitido por el Senado, mutilado en lo que resultó vetado por el Gobierno como se ha señalado anteriormente. La Mesa del Congreso, finalmente, también desestimó las tres reconsideraciones que hubo respecto de esta cuestión en su reunión del día 21 de marzo.
- Por primera vez en nuestra historia constitucional, la Mesa de una de las Cámaras, a causa de un acuerdo del Gobierno, no respeta, tal cual es remitido, el texto aprobado por el Pleno de la otra y decide, sin base constitucional alguna, someter a debate y votación del Pleno del



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

Congreso un texto distinto al enviado por el Senado, un texto mutilado y, por tanto, alterado sustancialmente.

Palacio del Senado, 31 de marzo de 2025.