



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

XV LEGISLATURA

Núm. 219

20 de febrero de 2025

Pág. 3

I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

**Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.
(621/000011)**

(Cong. Diputados, Serie A, núm. 4
Núm. exp. 121/000004)

ENMIENDAS NO ADMITIDAS A TRÁMITE

La Mesa del Senado, en su reunión del día 18 de febrero de 2025, al amparo del artículo 36.1.c) del Reglamento del Senado y de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha adoptado el siguiente acuerdo sobre la no admisión a trámite de las enmiendas números 6, 7 y 8 presentadas por los Senadores D. Joan Baptista Bagué Roura y D. Eduardo Pujol Bonell al Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (621/000011):

Según la jurisprudencia constitucional, debe haber una correlación material entre toda enmienda y el texto enmendado. Esta doctrina se ha consolidado a partir de las SSTC 119/2011, de 5 de julio, y 136/2011, de 13 de septiembre. La primera, citada por la segunda, señala en su fundamento jurídico 6 que desde la perspectiva constitucional cabe extraer una **«exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar»** que derivaría *«del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado»*, habida cuenta que *«la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad»*, razón por la cual, *«[l]a enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa»*. Más adelante, añade, en lo que se refiere específicamente al Senado, que *«parece lógico concluir que la facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el art. 90.2 CE se entendió, al elaborar la Constitución, limitada a las enmiendas que guarden una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso»*, ya que *«[e]sta interpretación es, sin duda, la que mejor se adecua a las disposiciones constitucionales que regulan la facultad de iniciativa legislativa del Senado y el procedimiento legislativo general»*. *«Por tanto, incluso en los supuestos en que el reglamento de la Cámara legislativa correspondiente ... guarde silencio sobre la posibilidad de que la Mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia se deriva del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo»*. En fin, concluye esta STC, en su fundamento jurídico 7, apuntando *«que para determinar si concurre o no esa conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará con un amplio margen de valoración»*, sin olvidar *«que esta valoración debe hacerse en el seno de un procedimiento, el procedimiento legislativo en el que las dos Cámaras no están situadas en una misma posición»*, ya que *«el Congreso y el Senado no actúan ni en*

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 219

20 de febrero de 2025

Pág. 4

el mismo momento ni son exactamente las mismas sus facultades formales dentro del proceso de adopción de la ley».

Más precisamente, para valorar si la enmienda en cuestión cumple con dicha exigencia de correlación material, el ATC 118/1999, de 10 de mayo, en su fundamento jurídico 4, indica que no basta «**una genérica correlación material entre la enmienda y el texto enmendado**», al ser necesario no sólo «*que se inscriban en el mismo sector material*», sino también «**que verse sobre el mismo objeto que el del texto enmendado**». Sin embargo, más adelante la STC 209/2012, de 14 de noviembre, en su fundamento jurídico 4, aprecia que «*la conexión reclamada no tiene que ser de identidad con las medidas previstas en el texto de la iniciativa sino de **afinidad con las materias recogidas en el mismo***».

La aplicación de esta jurisprudencia constitucional respecto a las enmiendas presentadas en el Senado al Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (621/000011) exige partir de cuatro apreciaciones:

1. La admisión a trámite de las enmiendas presentadas está sujeta a la necesaria homogeneidad y congruencia que estas guarden con dicho Proyecto de Ley.
2. La calificación y consiguiente admisión o no a trámite de cada enmienda corresponde a la Mesa del Senado o a su Presidente por delegación de aquella, según el acuerdo de la Mesa adoptado en su reunión número 2 del día 29 de agosto de 2023, conforme al artículo 36.1.c) del Reglamento del Senado.
3. La decisión sobre la calificación y admisión a trámite de estas enmiendas por la Mesa o la Presidencia del Senado no está condicionada por la decisión adoptada respecto a enmiendas idénticas en el Congreso de los Diputados, dada la autonomía de cada Cámara y recordando que, en el procedimiento legislativo, «*no están situadas en una misma posición*» (STC 119/2011).
4. La verificación del cumplimiento por cada enmienda del requisito de homogeneidad y congruencia se realiza con un amplio margen de valoración, entendiéndose que dicho requisito se cumple cuando la enmienda versa sobre el mismo objeto que el del Proyecto de Ley, siendo suficiente la afinidad con las materias recogidas en él.

En este caso, el Proyecto de Ley tiene por objeto la prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, incluyendo en su articulado una serie de principios, medidas y obligaciones para la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

En su tramitación en el Congreso de los Diputados se han añadido disposiciones que afectan a otras materias, como la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias en el ámbito estatal, lo que introduce una cierta heterogeneidad en el contenido de la iniciativa, yendo más allá de su objeto original. Pero todo ese contenido sigue teniendo una materia común, que es la propia de la agricultura, ganadería y/o alimentación. Incluso las disposiciones adicionales segunda, sobre la declaración de interés general de caminos naturales, o quinta, sobre la declaración de interés general de determinadas obras de modernización de regadíos, conectan con la materia de agricultura, son competencia del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y, por ende, la tramitación de iniciativas o enmiendas que versaran sobre tal materia sería también competencia de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Alimentación. También es el caso de la disposición final tercera, de modificación del Real Decreto 1164/2001, de 26 de octubre, por el que se establecen tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, en tanto que tal modificación se ciñe a las condiciones particulares de aplicación a contratos de acceso para los titulares de explotaciones agrarias.

Por consiguiente, para comprobar si cada enmienda cumple el requisito de homogeneidad y congruencia, la afectación al mismo objeto que el del Proyecto de Ley y la afinidad con las materias recogidas en él llevarían a admitir a trámite aquellas enmiendas que, como mínimo, afectarían a la materia de agricultura, ganadería y/o alimentación. Esta interpretación extensiva es no solo conforme con la jurisprudencia constitucional sino con la protección del *ius in officium* de los senadores enmendantes ex artículo 23.2 de la Constitución. En cambio, procedería no admitir a trámite, por no cumplir aquel requisito, aquellas enmiendas por completo ajenas a dicha materia, sin ningún tipo de afinidad con las materias recogidas en el Proyecto de Ley.

Esto debe llevar a la no admisión a trámite de las enmiendas números 6, 7 y 8, presentadas por los Senadores D. Joan Baptista Bagué Roura y D. Eduardo Pujol Bonell (GPPLU).

— La enmienda número 6 modifica el artículo 8 de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, respecto al tipo de gravamen del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 219

20 de febrero de 2025

Pág. 5

— La enmienda número 7 modifica el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, en cuanto a los hitos administrativos establecidos en su artículo 1, referido a los criterios para ordenar el acceso y la conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica.

— La enmienda número 8 modifica el artículo 3 del Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, en cuanto a sus definiciones y en particular los requisitos de distancia para la instalación de producción próxima a las de consumo y asociada a las mismas.

Por tanto, las enmiendas números 6, 7 y 8 pretenden modificaciones de distinta normativa en materia de energía eléctrica, pero ninguna de ellas tiene afinidad con las materias recogidas en el Proyecto de Ley (tampoco cabe considerar tal afinidad con la antedicha disposición final tercera, pues solo se justifica la inserción de esta por afectar a los titulares de explotaciones agrarias). La energía eléctrica puede afectar a múltiples actividades y personas, no solo las del sector primario, y las tres enmiendas citadas no hacen siquiera mención de este sector. Además, la energía eléctrica no es competencia del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sino del de Transición Ecológica y Reto Demográfico.

En conclusión, se adopta el siguiente ACUERDO:

No admitir a trámite las enmiendas números 6, 7 y 8 presentadas por los Senadores D. Joan Baptista Bagué Roura y D. Eduardo Pujol Bonell, por no respetar la relación de congruencia y homogeneidad con el Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, en aplicación de diversas sentencias del Tribunal Constitucional y por las razones que se indican en este escrito, y comunicar este acuerdo a sus autores, al Gobierno, a la Comisión de Agricultura, Ganadería y Alimentación, a los portavoces de los Grupos Parlamentarios y a la Dirección de Comisiones de la Secretaría General, así como publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

Palacio del Senado, 18 de febrero de 2025.—P.D., **Sara Sieira Mucientes**, Letrada Mayor del Senado.