



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

XV LEGISLATURA

Núm. 223

3 de marzo 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)

RESOLUCIÓN

La Presidencia del Senado, al amparo de lo establecido en el artículo 151.5 del Reglamento de la Cámara, tras examinar los siguientes:

I. HECHOS

1. El 20 de febrero de 2025, mediante el escrito con número de registro de entrada 36.093, el Gobierno manifestó, dentro del plazo establecido, su disconformidad a la tramitación de las enmiendas números 5 y 109, 32, 33, 34 y 45, 36, 104 y 110 presentadas al Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (621/11), por suponer incremento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, en ejercicio de la facultad que le reconocen los artículos 134.6 de la Constitución y 151 del Reglamento del Senado.

2. El 25 de febrero siguiente, la Mesa de la Cámara, en relación con el escrito referido en el antecedente anterior, adoptó el siguiente acuerdo:

Rechazar la disconformidad del Gobierno a las enmiendas números 5 y 109, 32, 33, 34 y 45, 36, 104 y 110 presentadas al Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (621/11), por no reunir dicha disconformidad los requisitos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 167/2023, 53/2021, 17/2019, 34/2018, 44/2018, 94/2018, 139/2018), ya que se aprecia que el criterio utilizado por el Gobierno está manifiestamente infundado, resultando evidente, de la motivación incorporada al acuerdo por el Gobierno, que no se ha justificado la afectación de las iniciativas a los ingresos y gastos contenidos en el presupuesto en vigor, y ello porque:

i) *Respecto a ninguna de las enmiendas se justifica cómo se ha estimado el importe que se indica de impacto presupuestario, aportándose la cifra sin más, sin ninguna fundamentación que aclare cómo se ha realizado su cálculo, por lo que la disconformidad del Gobierno carece de la necesaria motivación para que la Mesa pueda apreciar que tal impacto es real y efectivo, como exige la jurisprudencia citada, puesto que se ha de creer a ciegas tal cifra.*

ii) *La supuesta disminución de recursos o ingresos que se aduce por el Gobierno respecto a las enmiendas 32, 33, 36 y 104 se intenta justificar aludiendo que queda afectada la*

partida 98.01.210.00, 98.01.220.04 o 98.01.101.01, según los casos, pero tal determinación de la partida es insuficiente pues se trata de una partida global y genérica que contiene la estimación total de ingresos y que, por su carácter meramente estimativo, no puede operar jurídicamente de límite. La propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional exige que la incidencia en el presupuesto en vigor sea real y efectiva y, por definición, no se puede sostener que haya tal tipo de incidencia cuando la afectada es una partida genérica, cuya referencia en la Ley de Presupuestos Generales del Estado es siempre estimativa, a lo que cabe añadir que obviamente se trata de un pronóstico.

iii) Respecto a las enmiendas 5, 109 y 110, la partida presupuestaria que se determina no se corresponde con el contenido de las enmiendas, ya que aquella se remite a una disposición que ciñe su aplicación a los territorios no peninsulares, mientras que las citadas enmiendas no tienen tal concreción territorial. En estas tres enmiendas, además, la diferencia en la cuantificación no se corresponde con su contenido respectivo.

iv) Respecto a ninguna de las enmiendas se señala el año del presupuesto al que pertenece la partida presupuestaria que se indica, por lo que no se puede saber si se trata del presupuesto del año 2025 en vigor. En el caso de las enmiendas 34 y 45, no se justifica, además, que su afectación sería realmente a este presupuesto.

v) La potestad reconocida al Gobierno en el artículo 134.6 de la Constitución está unida al cumplimiento por éste 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.

3. El 26 de febrero siguiente, por escrito con número de registro de entrada 37.115, el Gobierno solicita resolver la controversia suscitada tras el acuerdo referido en el antecedente anterior, en relación con su escrito referido en el antecedente 1, al amparo del artículo 151.5 del Reglamento del Senado. Para ello, *«reitera el contenido de[] escrito con número de registro 36.093 en cuanto a la justificación de los motivos por los que la tramitación de dichas enmiendas supondría tanto un incremento de los créditos como una disminución de los ingresos presupuestarios, por lo que en aplicación del apartado sexto del artículo 134 de la Constitución el Gobierno no presta la conformidad para su tramitación».*

Y después de formular las siguientes:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. El artículo 134.6 de la Constitución establece lo siguiente:

Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

En desarrollo de este precepto, el artículo 151 del Reglamento del Senado dispone lo siguiente:

1. Toda proposición de ley presentada en el Senado será remitida de inmediato al Gobierno para que, al amparo del artículo 134.6 de la Constitución, pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

2. Finalizado el plazo de presentación de enmiendas a un proyecto o proposición de ley, éstas serán remitidas de inmediato al Gobierno a los efectos mencionados en el apartado anterior.

3. La correspondiente comunicación del Gobierno deberá tener entrada en el Senado en el plazo máximo de diez días, a contar desde la remisión, si se tratase de proposiciones de ley, en el de cinco días si afectase a enmiendas presentadas a un proyecto o proposición tramitado por el procedimiento ordinario, o en el de dos días cuando se refiriese a enmiendas formuladas dentro del procedimiento legislativo de urgencia. La no conformidad deberá ser motivada. Transcurridos dichos plazos se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad con que prosiga la tramitación.

4. La comunicación del Gobierno se pondrá de inmediato en conocimiento del Presidente de la Comisión en que se tramite el proyecto o proposición de ley.

5. Corresponderá al Presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir en el procedimiento contemplado en el presente artículo.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 223

3 de marzo de 2025

Pág. 5

El procedimiento relatado en los hechos en relación con las enmiendas citadas presentadas al Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (621/11) se ajusta a lo dispuesto en estos preceptos, llegando hasta el apartado 5 del citado artículo 151 del Reglamento, pues se ha suscitado una controversia entre la disconformidad del Gobierno con la tramitación de las enmiendas números 5 y 109, 32, 33, 34 y 45, 36, 104 y 110 y el acuerdo de la Mesa del Senado que rechaza dicha disconformidad, correspondiendo por tanto a la Presidencia del Senado la resolución de tal controversia.

2. Para resolver la controversia planteada, el citado artículo 151.5 del Reglamento del Senado no establece mayor requisito que la competencia del Presidente del Senado a tal efecto. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional únicamente se ha pronunciado sobre esta cuestión en su sentencia 167/2023, de 22 de noviembre, señalando lo siguiente en su fundamento jurídico 7:

En fin, el art. 151.5 RS atribuye a la Presidencia del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas y la de los incidentes que puedan surgir en el procedimiento contemplado en el mismo artículo.

Como resulta del propio tenor del precepto, el objeto de las controversias o incidentes cuya resolución se encomienda a la Presidencia versa sobre la discrepancia en torno a la calificación que el Gobierno haya hecho en el ejercicio de su facultad de veto presupuestario de una proposición de ley o enmienda como iniciativa que considera que supone o pudiera suponer un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios, a cuya tramitación, en consecuencia, se opone; o sobre las incidencias que puedan surgir en el procedimiento previsto reglamentariamente para expresar el veto gubernativo a dicha tramitación. Las partes de la controversia o el incidente podrán ser, de un lado, el Gobierno y, de otro, en el ámbito de la Cámara, el órgano —normalmente, la mesa o la Presidencia— al que le corresponde el control de la facultad gubernamental de veto presupuestario.

De otra parte, una interpretación sistemática del Reglamento del Senado pone de manifiesto que, aunque el art. 151.5 RS utiliza el término «calificación» de las proposiciones de ley y enmiendas como objeto de las controversias, su resolución, que se atribuye a la Presidencia de la Cámara, constituye una función materialmente distinta a la de calificar y decidir sobre la admisibilidad y tramitación de los escritos parlamentarios [art. 36.1 c) RS]. En efecto, el objeto de las controversias o, en su caso, de los incidentes del art. 151.5 RS versa exclusivamente sobre la discrepancia que puede surgir en relación con el ejercicio de la facultad de veto presupuestario del Gobierno, que es lo mismo que decir, sobre su criterio respecto a la incidencia presupuestaria o no de la proposición de ley o enmienda, o sobre los incidentes que puedan acaecer en el procedimiento a través del que se ejercita dicha facultad. Por su parte, la función de calificar y decidir sobre la admisibilidad y tramitación de los escritos o iniciativas parlamentarias tiene por objeto constatar por el órgano para ello competente el cumplimiento de los requisitos formales y materiales que debe satisfacer en cada caso la iniciativa de la que se trate para poder acordar su admisión, y consiguiente tramitación, o su inadmisión.

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

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

La resolución de la controversia no implica por tanto un ejercicio de la función de calificación, sino una función distinta, para resolver en un sentido u otro tal controversia. El Tribunal Constitucional no delimita más allá el ejercicio de esta función correspondiente al Presidente (al margen de consideraciones concretas, en particular en cuanto al ámbito temporal, en el caso resuelto por la STC citada que no son aplicables a este caso), por lo que, más allá de su motivación, tal resolución se ciñe a estimar o desestimar

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 223

3 de marzo de 2025

Pág. 6

la controversia planteada, en este caso por el Gobierno, en favor de la otra parte, en este caso la Mesa del Senado. A efectos de tal motivación, cabe la remisión al acuerdo adoptado por esta última en su reunión del 25 de febrero, citado en el antecedente 2, pues el escrito presentado por el Gobierno, citado en el antecedente 3, no ofrece mayor motivación que la contenida en su escrito inicial, citado en el antecedente 1, cuya disconformidad fue rechazada por la Mesa. En suma, procede ratificar el criterio adoptado por la Mesa de la Cámara en su referido acuerdo, de rechazo de la disconformidad del Gobierno, por los motivos ya transcritos, en particular, *«por no reunir dicha disconformidad los requisitos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 167/2023, 53/2021, 17/2019, 34/2018, 44/2018, 94/2018, 139/2018), ya que se aprecia que el criterio utilizado por el Gobierno está manifiestamente infundado, resultando evidente, de la motivación incorporada al acuerdo por el Gobierno, que no se ha justificado la afectación de las iniciativas a los ingresos y gastos contenidos en el presupuesto en vigor»*.

En virtud de lo anterior,

Resuelvo la controversia formulada por el Gobierno en virtud de lo dispuesto en el artículo 151.5 del Reglamento del Senado, en el sentido de mantener el acuerdo de la Mesa de la Cámara adoptado en su reunión del día 25 de febrero por el que se rechaza la disconformidad del Gobierno a las enmiendas números 5 y 109, 32, 33, 34 y 45, 36, 104 y 110 presentadas al Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (621/11), por considerar que en el mismo quedaba fundamentado el rechazo a la disconformidad del Gobierno, de tal manera que pueden continuar su tramitación a efectos de debate y votación.

De la presente Resolución se dará traslado al Gobierno, a la Comisión de Agricultura, Ganadería y Alimentación y a los Grupos Parlamentarios de la Cámara, así como a la Dirección de Comisiones de la Secretaría General del Senado.

Palacio del Senado, 27 de febrero de 2025.—**Pedro Manuel Rollán Ojeda**, Presidente del Senado.

cve: BOCG_D_15_223_2063