



---

**Universidad de Valladolid**

**Facultad de Derecho**

**Doble grado en Derecho y  
Administración y Dirección de  
Empresas.**

**La facultad de veto gubernamental de las  
proposiciones de ley por motivos  
presupuestarios: su impacto en la forma  
de gobierno parlamentaria.**

Presentado por:

***Andrea Fernández Rodríguez***

Tutelado por:

***Juan María Bilbao Ubillos***

*Valladolid, 08 de Julio de 2019*

## **RESUMEN**

Dentro de las decisiones políticas adoptadas por el Gobierno, la Constitución Española le atribuye, en exclusiva, la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. Para salvaguardar esta función, se le concede la prerrogativa del veto presupuestario en el artículo 134.6 CE.

La evolución del sistema parlamentario español, marcada por el tránsito del bipartidismo imperfecto a un modelo de multipartidismo, ha hecho que aumente el recurso al veto presupuestario hasta el punto de poder hablar de abuso en vez de uso del mismo.

Para solucionar esta problemática, se ha acudido al Tribunal Constitucional, el cual ha establecido una doctrina al respecto.

**Palabras clave:** Presupuestos Generales del Estado, principio de anualidad, principio de lealtad institucional, afectación presupuestaria, control político, Tribunal Constitucional.

## **ABSTRACT**

Within the political decisions adopted by the Government, the Spanish Constitution assigns to it, exclusively, the elaboration of the General Budgets of the State. To protect this function, it is granted the prerogative of the Budget veto in article 134.6 EC.

The evolution of the Spanish parliamentary system, determined by the transit of an imperfect bipartitism to a multi-party model, has caused the increase of the use of the budget veto until the point of speaking of abuse instead of its use.

To solve this problem, the Constitutional Court has established a doctrine in that regard.

**Keywords:** General Budget of the State, principle of annuity, principle of institutional loyalty, budgetary impact, political control, Constitutional Court.

## **ÍNDICE**

- 1. INTRODUCCIÓN.**
- 2. CONTEXTUALIZACIÓN: LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL GOBIERNO.**
- 3. LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.**
- 4. EL VETO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO**
  - 4.1 REGULACIÓN**
    - 4.1.1 El artículo 134.6 de la Constitución Española.
    - 4.1.2 El Reglamento del Congreso de los Diputados y el Reglamento del Senado.
  - 4.2 ALCANCE TEMPORAL**
  - 4.3 ALCANCE MATERIAL**
  - 4.4 APLICACIÓN EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO**
- 5. EL CONTROL DEL PARLAMENTO SOBRE EL VETO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO.**
- 6. JURISPRUDENCIA**
  - 6.1 JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVA AL VETO DE LOS GOBIERNOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**
    - 6.1.1 Sentencia 223/2006, de 6 de julio.
    - 6.1.2 Sentencia 242/2006, de 24 de julio.
  - 6.2 JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO ESTATAL, RELATIVA A CONFLICTOS CONTRA ACUERDOS DE LA MESA DEL CONGRESO.**
    - 6.2.1 Análisis de la Sentencia 34/2018, de 12 de abril, y la Sentencia 44/2018, de 26 de abril.
    - 6.2.2 Análisis de la Sentencia 94/2018, de 17 de septiembre, y la Sentencia 18 de febrero.
- 7. CONCLUSIONES**
- 8. BIBLIOGRAFÍA**



## 1. INTRODUCCIÓN

En su artículo 134.6, la Constitución Española, basándose en el anteproyecto constitucional, atribuye una prerrogativa al Gobierno, la facultad de veto presupuestario.

Mediante esta potestad, el Gobierno puede paralizar la tramitación de enmiendas y proposiciones de ley, manifestando su disconformidad con las mismas, motivando su decisión en la afectación que producirían sobre los gastos e ingresos previstos en el Presupuesto en vigor.

Como se expondrá a lo largo del trabajo, el Tribunal Constitucional entiende que el presupuesto es el *vehículo de dirección política económica del ejecutivo y el instrumento fundamental para la realización de su programa de Gobierno*. Por ello, resulta de especial importancia delimitar las facultades de los órganos constitucionales implicados, con la finalidad de evitar cualquier incidencia que pueda producir perjuicios al Presupuesto y, por consiguiente, al equilibrio presupuestario en el que se basa la actividad económica del Gobierno.

Mediante este trabajo y partiendo del fundamental *principio de división de poderes*, se pretende aportar una serie de criterios constitucionales adaptados a un escenario que se encuentra marcado por los cambios que viene sufriendo el mapa político en los últimos años.

Precisamente por lo indicado anteriormente, se trata de un tema de candente actualidad puesto que es a partir de las elecciones de diciembre de 2015 y las posteriores de junio de 2016 cuando el Gobierno comienza a hacer uso del veto presupuestario, pudiéndose hablar en cierto modo de abuso más de que uso del mismo.

La metodología empleada es sencilla. Se parte de un estudio teórico-práctico del principio de división de poderes, y posteriormente, de forma pormenorizada, se irán plasmando las ideas básicas sobre la Ley de Presupuestos Generales del Estado, el veto presupuestario –haciendo hincapié en la regulación, el alcance territorial y temporal, y su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas-, y el control del Parlamento sobre el veto presupuestario del Gobierno.

A continuación, sobre la base de un análisis de las sentencias del Tribunal Constitucional<sup>1</sup>, se da una visión práctica de la incidencia del veto presupuestario tanto a nivel autonómico como a nivel estatal. El Tribunal resuelve recursos de inconstitucionalidad, conflictos entre órganos constitucionales del Estado y recursos de amparo. Con la resolución de todos ellos se va forjando una doctrina cuyos puntos fundamentales son: afectación presupuestaria, principio de anualidad, unidad e integridad presupuestaria, motivación de las decisiones del Gobierno y función de calificación.

El trabajo finaliza con un capítulo de conclusiones en el que se recapitula y se reflexiona sobre lo expuesto en los apartados anteriores.

---

<sup>1</sup> En concreto, se estudian las sentencias unificadas en dos bloques:

- 1) Sentencias en el ámbito autonómico: STC 223/2006, de 6 de julio y STC 242/2006, de 26 de julio.
- 2) Sentencias en el ámbito estatal: STC 33/2018, de 12 de abril, STC 44/2018, de 26 de abril, STC 94/2018, de 17 de septiembre y STC 17/2019, de 11 de febrero.

## 2. CONTEXTUALIZACIÓN: LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL GOBIERNO

El principio de separación de poderes es anterior al Estado Liberal de Derecho. Las primeras manifestaciones del mismo se encuentran en la conocida *tesis del estado o gobierno mixto*, y en la forma política denominada *Constitución Estamental*, entre otras. Sin embargo la división del poder que se refleja en las mismas, únicamente buscaba dividirlo con la finalidad de poder establecer los privilegios de cada estamento y de sus miembros.

Cabe destacar a tres autores que contribuyeron a explicar la doctrina de la separación de poderes:

- En primer lugar, John Locke.  
En su obra *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, explicaba el reparto y el equilibrio del poder, en Inglaterra, entre el Rey y el Parlamento: mientras que el Parlamento ostentaba el poder legislativo, el Rey ejercía los poderes ejecutivo y federativo. De ello se deriva que Locke no incluía el Poder Judicial como uno de los poderes del Estado.
- En segundo lugar, Montesquieu.  
Este autor entendía la división de poderes como un instrumento para acabar con los abusos de poder. Así, en el *Espíritu de las Leyes*, separa el Poder Ejecutivo encomendándolo al Monarca, del Poder Legislativo, que le correspondía a dos Cámaras (Alta y Baja); no obstante, estos dos poderes no estaban separados de forma absoluta, sino que estaban interrelacionados.  
Además, establecía el Poder Judicial como un poder independiente y separado absolutamente de los otros dos.
- Finalmente, en tercer lugar, Rousseau.  
En *El contrato social* rechaza el principio de separación de poderes, ya que entendía que el único poder que existía era el que ejercía el pueblo y no se podía dividir. La razón de ello era que para él, *la democracia haría innecesaria la limitación del poder porque el pueblo tendría la oportunidad de tutelar directamente su libertad.*



A pesar de ello, admitía la triple distinción de las funciones estatales, aunque supervisadas por el pueblo: función legislativa, ejecutiva y judicial.

En la actualidad, existen dos modelos constitucionales de separación de poderes. Ambos tienen la finalidad de impedir la concentración de poder y los abusos del mismo.

Por una parte, el Gobierno Presidencialista (modelo que siguen países como Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, entre otros) y, por otra parte, la forma de Gobierno Parlamentaria (modelo implantado en España). Además, hay países, como Francia, en los que se ha establecido un sistema mixto, que combina elementos de los dos sistemas.

El modelo que nos interesa en este trabajo, es el sistema parlamentario, puesto que es el que se encuentra implantado actualmente en España. Las notas características de este sistema son:

- El Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno son personas diferentes. En España, el Jefe de Estado es el Rey, y el Jefe de Gobierno es el Presidente.
- El pueblo elige, a través del voto, a los miembros del Parlamento.
- El Jefe de Gobierno es designado por el Parlamento, el cual también puede removerlo del cargo.
- Los poderes Ejecutivo y Legislativo están interrelacionados.

El Poder Legislativo recae en las Cortes Generales (el Parlamento), compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado. El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente del Gobierno, asistido por un Consejo de Ministros. Finalmente, el Poder Judicial está administrado por Jueces y Magistrados, y su órgano de gobierno es el Consejo General del Poder Judicial.

Como se señala anteriormente, en esta forma de gobierno, aunque el Estado de Derecho se caracteriza por la división de poderes, no se trata de una rígida o estricta separación sino que existen contactos y relaciones entre instituciones, e incluso un alto grado de colaboración e interdependencia; por ello, más que de separación, podría hablarse de *equilibrio de poderes*. Esta

interrelación se deriva de la Constitución Española, en la que se apostó por un modelo de parlamentarismo racionalizado, cuya finalidad era favorecer la estabilidad del Gobierno:

- El artículo 66.2 CE<sup>2</sup> atribuye a las Cortes Generales la función de controlar la acción del Gobierno. Se trata de un control político que comprende toda la actividad de las Cámaras dirigida a fiscalizar la acción del Gobierno. El origen y la continuidad del Ejecutivo, a quien le corresponde en exclusiva la función de gobierno, depende del Parlamento (legislativo): el Parlamento designa al Presidente, otorgándole la confianza inicial a través de la investidura. Y puede removerlo planteando una moción de censura, en los supuestos tasados por la ley (artículos 113 y 114.2 de la Constitución Española). Además, el Presidente del Gobierno tiene la posibilidad de presentar una *cuestión de confianza* (artículo 112 CE) con la finalidad de reforzar su posición, revalidando la confianza que le otorgaron en la investidura.
- Por su parte, la continuidad del Parlamento también depende del Ejecutivo puesto el Presidente del Gobierno puede instar la disolución del mismo (artículo 115 CE), y convocar nuevas elecciones.

Sin embargo, hay que destacar que el esquema clásico de tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se ha relativizado en las democracias contemporáneas como consecuencia de la presencia de los partidos políticos y la justicia constitucional. Por ello, en el ámbito del control parlamentario ejercido sobre el Gobierno, hay que tener en cuenta que en el sistema parlamentario español, Gobierno y Parlamento se encuentran en manos de la misma mayoría política, y su actividad está dirigida por la fuerza política gobernante. Esto supone que el control que se ejerce sobre el Gobierno, no es un control del Parlamento, propiamente dicho, sino un control ejercido por las minorías de la oposición en el Parlamento.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Artículo 66.2 CE: *las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.*

<sup>3</sup> ARAGÓN REYES, Manuel. "El control parlamentario como control político", Revista de Derecho Político, núm.23, 1986, págs.24 y sigs. El profesor Aragón distingue entre control

Hasta las elecciones de diciembre de 2015, existían mayorías absolutas en el Parlamento, de forma que éste no tenía apenas peso en el ejercicio de la iniciativa legislativa, actuando casi siempre a partir de proyectos remitidos por el Gobierno. Sin embargo, en las mencionadas elecciones, junto a las de junio de 2016, se inicia un nuevo ciclo político en el que desaparecen dichas mayorías, lo cual ha repercutido en la actividad del Parlamento, tanto legislativa como de control. En este sentido, hay que destacar el increíble protagonismo que ha adquirido la oposición en relación con la agenda legislativa, convirtiéndose en habitual la toma en consideración y la aprobación de Propositiones de Ley promovidas por los grupos de la oposición.

Un claro reflejo de este cambio sustancial del mapa político es el frecuente enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Parlamento por el uso de los Gobiernos del veto presupuestario previsto en el art.134.6 CE.<sup>4</sup> A través de esta prerrogativa se llegó a paralizar la tramitación de hasta trece proposiciones de ley, entre las que se puede destacar: la universalización del derecho a la asistencia sanitaria pública, la transferencia de la titularidad de competencias de la AP-9, la iniciativa de mejoras en la prestación económica de la Seguridad Social para la crianza de los hijos, la paralización del calendario de implantación de la LOMCE (se analiza posteriormente), o la ley de garantía de suficiencia de la revalorización de las pensiones para el año 2017, entre otras.<sup>5</sup>

Hasta este punto, se ha hablado de una separación de poderes horizontal. Sin embargo, no se debe olvidar que además de ésta, existe una división vertical, reflejada en una división territorial. Así pues, España, a pesar de ser un Estado unitario, se encuentra organizada en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, dando lugar a una descentralización de los poderes ejecutivo y legislativo:

- Municipios: su gobierno y administración corresponde al Ayuntamiento.

---

“del” Parlamento (titularidad de la mayoría) y control “en” el parlamento (titularidad de la minoría).

<sup>4</sup> BILBAO UBILLOS, Juan María. El Gobierno: funciones, límites y controles. Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas, nº50-51, 2018.

<sup>5</sup> MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel. El abuso del veto presupuestario. Infolibre, 2016.

- Provincias: en cada una hay una administración, conocida como Diputación o cabildo.
- Comunidades Autónomas: cada Comunidad Autónoma cuenta con un Parlamento, un Gobierno y una Administración propia.

Una vez establecida la división de poderes, tanto horizontal como vertical, ¿cuáles son las funciones del Gobierno?.

El artículo 97 de la Constitución Española establece que *“el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”*.

De este precepto se deriva que el Gobierno tiene un amplio margen de discrecionalidad para adoptar decisiones políticas dentro del marco constitucional.

Dentro de las decisiones políticas, una de las más importantes es la *gestión de los recursos económicos*. En este sentido, se ha de tener en cuenta el artículo 134.1 de la Constitución Española que atribuye al Gobierno, en exclusiva, la iniciativa legislativa en materia presupuestaria: *“Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado”*.

Este precepto también establece que serán las Cortes Generales las encargadas de examinar, enmendar y aprobar dichos Presupuestos. Hay que recordar que el Tribunal Constitucional considera que mediante la elaboración y aprobación parlamentaria del Presupuesto, *“se cumplen tres objetivos especialmente relevantes: a) asegurar el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública, b) participar de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan, y c) controlar que la asignación de los recursos se efectúe, como exige expresamente el art.31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración”*<sup>6</sup>.

Es en este ámbito donde nace el conocido *veto presupuestario* sobre el que va a versar este trabajo.

---

<sup>6</sup> STC 3/2003, de 16 de enero (FJ4).

### 3. LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.

Los Presupuestos Generales del Estado, son, como señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 27/1981, el *“vehículo de dirección y orientación de la política económica que le corresponde al Gobierno”*.

El art.134.2 CE dispone que los Presupuestos *incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal*, consagrando así los principios de unidad y universalidad presupuestaria.

A la vista de este precepto, su contenido esencial podría dividirse en:

- Una previsión de los ingresos que el Gobierno estima recaudar en un ejercicio económico.
- Una habilitación o autorización de gastos para ese ejercicio económico en cuestión.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional viene afirmando que también forman parte del contenido esencial de los Presupuestos Generales del Estado, *las normas que directamente desarrollan y aclaran las partidas presupuestarias propiamente dichas.*<sup>7</sup>

Además, podría hablarse de un posible contenido eventual, y, en este sentido, la doctrina del Tribunal Constitucional permite que las leyes de presupuestos incorporen otras disposiciones que guarden conexión económica o presupuestaria. Dicha conexión ha de ser *directa, inmediata y querida por la norma*. De forma que no puede considerarse contenido eventual una norma *cuya incidencia en la ordenación del presupuesto sea accidental y secundaria.*<sup>8</sup>

Este mismo precepto, el 134.2 CE, consagra el carácter anual de la Ley de Presupuestos<sup>9</sup>, aunque excepcionalmente puede prorrogarse su vigencia en virtud del artículo 134.4 CE.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> STC 152/2014 (FJ4)

<sup>8</sup> STC 152/2014 (FJ 4) y STC 135/2016 (FJ2).

<sup>9</sup> Artículo 134.2 CE: *“Los presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual”*.

Respecto a su aprobación, la Constitución asigna esta potestad a las Cortes Generales en dos preceptos. Por un lado, el artículo 66.2 CE establece que *“las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos (...)”*; y por otro lado, la redacción del artículo 134.1 CE no deja lugar a dudas: *“corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación”*.

Finalmente, cabe señalar que el artículo 134.5 CE<sup>11</sup> regula la posibilidad que tiene el Gobierno de modificar la Ley de Presupuestos, aunque, como señala el Tribunal Constitucional, de forma excepcional.

#### **4. EL VETO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO.**

Estrechamente relacionado con la función presupuestaria del Gobierno, el *veto presupuestario* se entiende como un *mecanismo de defensa de los Presupuestos aprobados*, mediante el cual se puede poner fin a la tramitación de enmiendas o proposiciones de Ley que supongan un aumento de los créditos o disminución de los ingresos previstos en los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el ejercicio económico en cuestión.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 242/2006 aclara que la finalidad de la disconformidad del Gobierno, y, correlativamente, del veto presupuestario, es garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la Ley de Presupuestos.

No obstante, hay que tener en cuenta que el papel preponderante del Gobierno en el presupuesto no implica un desplazamiento del Parlamento, ya que su

---

<sup>10</sup> Artículo 134.4 CE: *“Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”*.

<sup>11</sup> Artículo 134.5 CE: *“Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario”*.

participación resulta imprescindible en la aprobación del presupuesto, y también en la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria.<sup>12</sup>

En suma, el objeto de la conformidad previa del Gobierno a la tramitación de proposiciones de Ley es garantizar los siguientes principios constitucionales:

- La competencia exclusiva del Estado para la iniciativa legislativa presupuestaria (Artículo 134.3 CE)<sup>13</sup>.
- Los principios de anualidad, unidad e integridad (Artículo 134.2 CE).
- El principio de estabilidad presupuestaria (Artículo 135 CE)<sup>14</sup>.

En Derecho Comparado, sucede algo parecido en Francia y en Alemania:

- En Francia, el artículo 40 de la Constitución establece que *“no serán admisibles las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público”*.

- Alemania sigue un modelo muy similar al español, puesto que también se requiere el consentimiento del Gobierno respecto de las leyes aumenten o generen nuevos gastos, o reduzcan los ingresos presupuestarios. No obstante, no se trata de un veto definitivo, sino que se permite al Ejecutivo aplazar la aprobación de dichas leyes.

El artículo 113.1 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana establece: *Requieren conformidad del Gobierno Federal las leyes que aumenten los gastos presupuestarios propuestos por el Gobierno Federal o que impliquen nuevos gastos o los afecten para el futuro. Lo mismo regirá respecto a las leyes que impliquen disminuciones de los ingresos o que las involucren para el futuro. El Gobierno Federal podrá exigir que el Bundestag postergue su decisión sobre tales leyes”*.

---

<sup>12</sup> STC 34/2018, de 12 de abril (FJ6).

<sup>13</sup> Art.134.3 CE: *el Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.*

<sup>14</sup> Art.135 CE: *Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*

## 4.1 REGULACIÓN

### 4.1.1 El artículo 134.6 de la Constitución Española<sup>15</sup>.

La Constitución Española establece una limitación a la iniciativa legislativa de las Cámaras en relación con cualquier propuesta de ley o enmienda con repercusiones sobre el equilibrio presupuestario. Dicha limitación se conoce como *veto presupuestario* y se deriva del artículo 134.6 CE: *“Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, requerirá conformidad del Gobierno para su tramitación”*.

Se ha de tener en cuenta también el apartado quinto de este artículo, puesto que ambos preceptos han de interpretarse de manera conjunta: *“Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario”*.

Se exige el consentimiento del Gobierno con carácter general para la tramitación de aquellas propuestas o enmiendas que supongan un aumento de créditos o una disminución de ingresos. La finalidad de esa exigencia de conformidad, es que el Gobierno mantenga en todo momento la dirección de la política económica general del Estado, controlando los ingresos y los gastos públicos.

### 4.1.2 El Reglamento del Congreso de los Diputados y el Reglamento del Senado.

En el Reglamento del Congreso de los Diputados y en el Reglamento del Senado se reitera la idea de que toda enmienda o proposición de ley que suponga un aumento de los gastos o una disminución de los créditos presupuestarios aprobados, requiere de la conformidad del Gobierno

---

<sup>15</sup> El artículo 134.6 de la Constitución Española tiene su origen en el artículo 124.5 del Anteproyecto Constitucional que establecía que *“Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, únicamente el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos, y toda proposición o enmienda que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos, requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”*.



para su tramitación. Esta exigencia viene recogida en los artículos 111.1 y 126.2 del Reglamento del Congreso<sup>16</sup>, y en el artículo 151.1 del Reglamento del Senado<sup>17</sup>.

Además, ambos Reglamentos se encargan del desarrollo normativo del trámite legislativo del *veto presupuestario*. Esta cuestión se abordará en el apartado relativo al *alcance material*.

## 4.2 ALCANCE TEMPORAL

En la regulación contenida en la Constitución Española y en los Reglamentos de las Cámaras, no se hace referencia expresa al alcance temporal del veto presupuestario. Esto podría dar a entender que puede oponerse ante enmiendas o propuestas que afecten a cualquier Presupuesto, ya sea del ejercicio actual o futuro.

Sin embargo, a la pregunta de si resulta de aplicación o no en las iniciativas que tengan incidencia en los Presupuestos futuros, la mayoría de la doctrina opta por una respuesta negativa. Es decir, entiende que el *veto presupuestario* sólo es oponible como instrumento de defensa del equilibrio del presupuesto en curso, y por tanto, su aplicación debe acotarse al ejercicio presente: las iniciativas parlamentarias que sólo afecten a ejercicios futuros, y no tengan incidencia en el período presupuestario en el que se presentan, no están sujetas a la conformidad del Gobierno para su tramitación.

En este sentido, el Tribunal Constitucional se pronunció en la Sentencia 34/2018, de 12 de Abril, afirmando que *“la conformidad del Gobierno ha de*

---

<sup>16</sup> Artículo 111.1 Reglamento del Congreso: *Las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.*

Artículo 126.2 Reglamento del Congreso: *Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.*

<sup>17</sup> Artículo 151.1 Reglamento del Senado: *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.*

*referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de actualidad contenido en el mismo artículo, entendiendo por tal, tanto el autorizado expresamente, como incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria”; por ello “el veto presupuestario no podrá ejercerse en relación a presupuestos futuros que aún no han sido elaborados por el Gobierno, ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 CE”.*

#### **4.3 ALCANCE MATERIAL**

Miguel Ángel Martínez Lago<sup>18</sup>, en consonancia con lo establecido por el Tribunal Constitucional en su sentencia 27/1981<sup>19</sup>, entiende que la Ley de Presupuestos es un instrumento fundamental para la realización del programa de gobierno. Por ello, considera que una injerencia del Parlamento alterando dichos presupuestos, significaría una vulneración de la atribución constitucional de la facultad presupuestaria en favor del Ejecutivo.

En este sentido, Aragón Reyes viene a entender que al reconocer la facultad de veto presupuestario al Gobierno, se le está configurando como *“una especie de legislador negativo, que supone una clara reducción de la potestad legislativa parlamentaria”*<sup>20</sup>.

Como establece Medina Guerrero en su análisis del artículo 134 de la Constitución Española, el veto presupuestario incorporado a nuestro sistema, es un elemento configurador del modelo español de *parlamentarismo racionalizado*. En esta línea se pronunció el Tribunal Constitucional en la Sentencia 223/2006<sup>21</sup>, que se analizará más adelante.

---

<sup>18</sup> MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, “Notas sobre el veto presupuestario en las relaciones Gobierno-Parlamento”, Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, núm.21, 2011, págs.52-63.

<sup>19</sup> STC 27/1981, de 20 de julio (FJ2): “la Ley de Presupuestos es el vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno durante ese período”.

<sup>20</sup> ARAGÓN REYES, Manuel, “La organización institucional de las Comunidades Autónomas”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm.79, 2007, p.24.

<sup>21</sup> STC 223/2006 (FJ6): “La ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. Así como la primera sólo se pierde en los casos expresamente establecidos, la segunda se conserva a lo largo del período de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte

Esta prerrogativa gubernamental prevista en el artículo 134.6 CE afecta a las dos Cámaras del Parlamento: Congreso de los Diputados y Senado, pero no se proyecta sobre el proyecto de Ley de Presupuestos, sino que el Gobierno únicamente puede ejercerlo cuando el Presupuesto ya esté aprobado. El Tribunal se ha referido a esta cuestión en diversas sentencias, reiterándose en la idea de que la conformidad del Gobierno debe referirse siempre al Presupuesto en vigor<sup>22</sup> en cada momento, en coherencia con el *principio de anualidad*.

Además, para que el Gobierno pueda ejercer el *veto presupuestario* debe cumplirse que la proposición, de aprobarse, suponga una afectación presupuestaria, entendida como un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios (supuesto de hecho habilitante). Una vez se constate que existe dicha afectación, el Gobierno tiene libertad absoluta para decidir si ejerce o no el veto presupuestario.

Por tanto, se puede decir que en el veto presupuestario se distinguen dos elementos:

- El efecto o afectación presupuestaria: que la proposición de ley, de aprobarse finalmente, suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

Esta afectación tiene que ser determinada o determinable cuantitativamente, debiendo concretarse en una partida presupuestaria que pueda ser identificable.

Se ha de tener en cuenta que si la propia proposición de ley establece que su aprobación y ejecución no podrá implicar aumento de gasto o disminución de ingresos, no podría aplicarse el veto del Gobierno.

---

*que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución. Puede pretender, en definitiva, que sólo sea relevante la oposición de su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta."*

<sup>22</sup> Entendido como tal tanto el expresamente autorizado, como el que ha sido prorrogado.

- La declaración de voluntad del Gobierno mostrando su disconformidad con la tramitación de la enmienda o la proposición de ley y evitando así su tramitación.

Esta disconformidad tiene que ser motivada objetiva y suficientemente, de forma que no cabe una simple invocación del artículo 134.6 CE.

El problema se plantea en la determinación de si realmente se va a producir la mencionada afectación.

El procedimiento que ha de seguirse para formalizar el veto presupuestario, se encuentra desarrollado en los artículos 111 y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y en el artículo 151 del Reglamento del Senado.

Por una parte, el artículo 111.2 del Reglamento del Congreso exige que la Ponencia del Congreso, remita al Gobierno, a través del Presidente del Congreso, las enmiendas que considere que suponen un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, y que por tanto requieren de la conformidad del Gobierno. Y el artículo 126<sup>23</sup>, relativo a las proposiciones de ley, en su apartado segundo, prevé que una vez ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso publique y remita la proposición al Gobierno para que éste manifieste su criterio de conformidad o disconformidad.

Por otra parte, el art.151.2 del Reglamento del Senado prevé un desarrollo conjunto del procedimiento para las enmiendas y para las proposiciones de ley, estableciendo que una vez finalizado el plazo de presentación de las mismas, deberán ser remitidas de inmediato al Gobierno para que éste manifieste su conformidad o disconformidad.

Además, esta potestad otorgada al Gobierno se encuentra limitada por:

---

<sup>23</sup> Artículo 126 RCD: *“ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto de la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”.*

- Los plazos establecidos reglamentariamente y la regla del silencio positivo.
- La obligación de motivación.

En este sentido, el apartado tercero del artículo 111 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que *“el Gobierno deberá dar respuesta razonada en el plazo de quince días, transcurrido el cual, se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad”*, y el apartado tercero del artículo 126 fija que *“transcurridos treinta días sin que el Gobierno hubiera negado expresamente la conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración”*. Por su parte, el apartado tercero del artículo 151 del Reglamento del Senado prevé que *“la 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”*.

El primer límite lo constituyen los plazos reglamentarios a los que se encuentra sujeto el Gobierno para tomar una decisión. Aunque sean diferentes los plazos establecidos por una y otra cámara, tienen en común que el transcurso de los mismos da lugar al silencio positivo, es decir, si el Gobierno no se pronuncia al respecto de las enmiendas o proposiciones en los plazos previstos reglamentariamente, se entenderá que presta su conformidad y por tanto, puede continuarse con la tramitación de las mismas.

El segundo límite es la obligación de motivación de la decisión del Gobierno. Como bien se ha indicado con anterioridad, el veto presupuestario se configura como una auténtica potestad en favor del Ejecutivo, que le permite actuar de forma discrecional. Sin embargo, se

encuentra limitada ya que se viene exigiendo que su interposición sea motivada (“*respuesta razonada*”, “*la no conformidad deberá ser motivada*”). Esta motivación permitirá que, posteriormente, la decisión pueda ser objeto de control político, e incluso jurisdiccional, y de esta manera, evitar posibles abusos.

La motivación ha de ser objetiva y técnica, aunque también puede incluir los motivos políticos por los que se ha tomado la decisión. Del mismo modo, debe incluir una justificación del efecto presupuestario que se entiende que supondría la enmienda o proposición en caso de ser aprobadas.<sup>24</sup>

#### **4.4 APLICACIÓN EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO.**

En la Sentencia 3/2003, de 13 de enero, el Tribunal Constitucional venía a señalar que las instituciones autonómicas no debían regirse únicamente por los Estatutos de Autonomía y las leyes estatales que delimitasen sus competencias, sino también por *las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio*.

Este mismo Tribunal se pronunció sobre la aplicación del veto presupuestario en el ámbito de las Comunidades Autónomas, siguiendo la misma dirección que en la Sentencia antes mencionada, estableciendo en el fundamento jurídico 5 de la Sentencia 223/2006 que las finalidades y

---

<sup>24</sup> En último término, cabe señalar que, en relación con la admisión a trámite de las enmiendas, ambos Reglamentos (artículo 133.3 del Reglamento del Congreso y 149.2 del Reglamento del Senado) señalan que el aumento de crédito que suponga su aprobación, debe ser compensado con una reducción de otro crédito de la misma sección.

Artículo 133.3 del Reglamento del Congreso: *Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección.*

Artículo 149.2 del Reglamento del Senado: *Las enmiendas al proyecto de ley de Presupuestos que supongan aumento de crédito en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, en la propia enmienda se propone una baja de igual cuantía en la misma sección a la que aquélla se refiera.*

principios de los Presupuestos *“son predicables respecto de los presupuestos y de las relaciones entre Gobierno y Parlamento tanto en el ámbito nacional como en el autonómico”*.

De lo anterior se deriva que el veto presupuestario es de aplicación en el ámbito autonómico. Sin embargo, merece la pena señalar que sólo hay dos Estatutos de Autonomía que atribuyan expresamente esa potestad a su Gobierno, que son el de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y el de la Comunidad Valenciana.

El artículo 78 del Estatuto de Extremadura, referido al Presupuesto, establece en su apartado séptimo que *“La Asamblea de Extremadura no tramitará iniciativas legislativas ni enmiendas que supongan para el ejercicio corriente aumento de gastos o disminución de ingresos sin contar previamente con la conformidad de la Junta de Extremadura”*. Por su parte, es el artículo 79 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Valencia el que atribuye esta potestad a su Gobierno, disponiendo que *“Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consell para su tramitación”*.

## **5. EL CONTROL DEL PARLAMENTO SOBRE EL VETO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO**

De la lectura del artículo 151.5 del Reglamento del Senado (*“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”*), se desprende que es la propia Presidencia de la Cámara la encargada de controlar el *veto presupuestario del Gobierno*.

Sin embargo, la doctrina entiende que esa facultad consiste únicamente en solucionar cuestiones meramente procedimentales y no de fondo, puesto que de lo contrario, se estaría vaciando de contenido la potestad que se le atribuye al Gobierno, al convertirse un órgano parlamentario en juez y parte al mismo tiempo.

Se atribuye pues esta potestad de control a la Mesa del Congreso de los Diputados, que ha de comprobar tanto los requisitos formales como el análisis de viabilidad sustancial del criterio del Gobierno, desde la perspectiva de la proporcionalidad y razonabilidad<sup>25</sup>. Dentro de esos requisitos se encuentra el de la motivación de las decisiones de conformidad o disconformidad. La Mesa puede examinar el contenido de dicha motivación pero su control se limita al carácter no arbitrario o manifiestamente irrazonable de la misma. De lo contrario, si entrase a valorar el fondo, o emitiera un juicio sobre la oportunidad política del veto expresado por el Gobierno, estaría sustituyendo al Gobierno en el ejercicio de su prerrogativa constitucional.

En caso de conflicto de intereses entre el Gobierno y una minoría parlamentaria, la Mesa actuaría como un tercero ajeno al conflicto, pudiendo encomendarle la decisión acerca de si realmente se produciría la afectación de los presupuestos vigentes.

Frente a las decisiones de la Mesa, cabría un control jurisdiccional a través de diversas vías:

- Si la decisión valida el veto del Gobierno, se puede plantear un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.
- Si la decisión frena el veto del Gobierno y se acuerda la tramitación de la proposición:
  - a) Cuando se considere que la declaración de disconformidad del Gobierno ha sido arbitraria en cuanto que incide sobre la competencia de las Cámaras (Congreso de los Diputados o Senado) para la tramitación y aprobación de las enmiendas o proposiciones de ley, se puede plantear un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional (art.73 LOTC).

---

<sup>25</sup> La doctrina contenida en las Sentencias 223/2006 y 242/2006 admiten el control de la Mesa del ejercicio del veto presupuestario del artículo 134.6 CE. Se permite a la Mesa controlar que el acto de disconformidad del Gobierno venga fundamentado, entendiendo por tal la existencia de motivación, la extensión, la suficiencia formal y los requisitos de fondo de la motivación (ausencia de error patente y razonabilidad de la respuesta).



- b) Una última vía de control sería, una vez aprobada la proposición de ley en cuestión, acudir por la vía del recurso de inconstitucionalidad o la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Todas estas vías se expondrán en el siguiente apartado, dedicado a la *jurisprudencia*, desde un punto de vista práctico, mediante el análisis de varias sentencias del Tribunal Constitucional.

## 6. JURISPRUDENCIA

### 6.1 EL VETO PRESUPUESTARIO EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

Las sentencias que se van a analizar en este apartado son las dictadas por el Tribunal Constitucional en el año 2006; en concreto la STC 223/2006 y la STC 242/2006. Ambas tienen en común que el conflicto se suscita en el ámbito autonómico.

#### 6.1.1 Sentencia 223/2006, de 6 de julio.

A través de esta sentencia, el Tribunal Constitucional resolvió dos **recursos de inconstitucionalidad** acumulados interpuestos respectivamente por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y ochenta y un Senadores del Grupo Socialista.

Contra la redacción de dos preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura<sup>26</sup>, tras una reforma llevada a cabo por el Pleno de la Cámara, por la posible infracción del artículo 61 b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que requería la conformidad del Gobierno autonómico para tramitar toda proposición o enmienda que supusiera un

---

<sup>26</sup> Artículo 111.1 (párrafo segundo): “Cuando la disconformidad de la Junta de Extremadura sea manifiestamente infundada y no exista coincidencia con la interpretación que haga la Mesa de la Asamblea, decidirá el Pleno de la Cámara, en un debate de los de totalidad, en la primera sesión plenaria que se celebre, oída previamente la Junta de Portavoces”.

Artículo 121.4 (párrafo segundo): “Cuando la disconformidad de la Junta de Extremadura sea manifiestamente infundada, decidirá el Pleno de la Cámara, tras un debate de los de totalidad, en la primera sesión plenaria que se celebre, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. Dicho debate versará únicamente sobre la discrepancia de criterios sobre si la iniciativa supone o no aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios en vigor”.

aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios.

Se procede al análisis de los fundamentos jurídicos:

- La Asamblea de Extremadura se opuso al planteamiento de los recurrentes alegando que los preceptos impugnados únicamente tenían la finalidad de evitar el abuso del veto presupuestario del Gobierno, de forma que no se pudiera perjudicar la capacidad de iniciativa legislativa de los Diputados autonómicos. La base de esta idea, de acuerdo con el FJ1, es que sólo se puede discutir la disconformidad del Gobierno cuando esta sea manifiestamente infundada o arbitraria.
- En el FJ2 el Tribunal establece que inadmite el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por falta de legitimación del mismo, alegando el artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que establece que los órganos colegiados ejecutivos de las CCAA sólo están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.
- El Tribunal Constitucional, en el FJ5, se remite a la STC 27/1981, de 20 julio, en la que estableció que los presupuestos son el *vehículo de dirección política económica del ejecutivo y el instrumento fundamental para la realización de su programa de Gobierno*. Basándose en esa idea, establece que la potestad de veto presupuestario está ceñida al ejercicio presupuestario, y debe ejercerse de manera expresa y motivada.
- De acuerdo con el FJ6, el veto presupuestario se relaciona con la continuidad de la confianza otorgada por el Parlamento al Gobierno: por un lado se encuentra la confianza otorgada en la investidura, y por otro lado la que se brinda al Gobierno en cada ejercicio económico mediante la aprobación de los Presupuestos.

Como consecuencia de todo lo expuesto, se entiende que la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, por la que se establece la redacción de los preceptos impugnados, priva al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura del veto que se le reconoce en el art.60 b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura en base a la asunción por este Estatuto de los principios básicos del “parlamentarismo racionalizado”.

El Tribunal entiende que se estaría alterando el sistema de relaciones, previsto estatutariamente, entre la Junta y la Asamblea. Y reitera que una vez que se ha aprobado el Presupuesto, no pueden tramitarse iniciativas que alteren su equilibrio, sin el consentimiento del Ejecutivo, en este caso, la Junta de Extremadura. Esta última idea expresada por el Tribunal tiene su base en que sería contrario a ese *parlamentarismo racionalizado*, al que hace alusión, que se gobierne mediante decisiones parlamentarias puntuales que alteren el sistema de relaciones al que se ha hecho referencia.

FALLO: El Tribunal inadmitió el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, y estimó el interpuesto por los ochenta y un senadores del Grupo Socialista, declarando la inconstitucionalidad de los preceptos mencionados (los párrafos en cuestión).

#### **6.1.2 Sentencia 242/2006, de 24 de julio.**

Mediante esta sentencia, el Tribunal Constitucional resuelve un **recurso de amparo** promovido por los Diputados del Grupo Parlamentario Popular Vasco, contra un Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco por el que se inadmite a trámite la proposición de Ley del mencionado grupo parlamentario, sobre la modificación de las disposiciones legales vigentes sobre el régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma (en concreto, el artículo 133 del Decreto Legislativo 1/1994 en el que se encuentra dicho régimen). Dicho Acuerdo de la Mesa del Parlamento se alcanzó como consecuencia de que el Gobierno Vasco había

manifestado disconformidad con la propuesta en cuestión, ejerciendo la facultad de veto presupuestario que le atribuye el artículo 105.2 del Reglamento del Parlamento Vasco.

Al mismo tiempo impugnaban otro Acuerdo de la Mesa por el que se rechazaba la reconsideración del anterior.

El principal motivo de la propuesta de reforma era que el artículo 133 venía a permitir que, en las prórrogas del presupuesto, se aumentase el ingreso sin un correlativo aumento del gasto y sin la aprobación del parlamento. Así pues, para evitar esa discrecionalidad, y con la finalidad de garantizar que, en supuestos de prórroga del presupuesto, también quedasen prorrogadas las aportaciones que las Diputaciones Forales están obligadas a hacer a la Hacienda General del País Vasco, elaboraron una posible nueva redacción para el precepto.<sup>27</sup>

El Gobierno autonómico manifestó su disconformidad con la propuesta por diversos motivos: en primer lugar, porque entendía que la reforma suponía una adulteración del sistema de reparto de los recursos; y, en segundo lugar, porque la reforma iba a implicar inexcusablemente una disminución de los ingresos presupuestarios.

Los recurrentes esgrimían que no suponía una variación definitiva de los ingresos presupuestarios, y que por tanto no concurría el requisito de

---

<sup>27</sup> *Artículo 133: Financiación*

- 1. La prórroga de los Presupuestos Generales del País Vasco determinará, a su vez, la prórroga de las aportaciones que las Diputaciones Forales venían obligadas a efectuar en el último ejercicio a la Hacienda General del País Vasco en sus mismas cuantías y vencimientos, sin perjuicio de que, una vez aprobados los nuevos Presupuestos, entren en vigor las aportaciones en los mismos contenidas, practicándose, en su caso, las oportunas liquidaciones por diferencias.*
- 2. Las aportaciones fijadas en función de lo dispuesto en el párrafo anterior del presente artículo se incrementarán en virtud de la consignación de créditos que se efectúen en cumplimiento del artículo 130 anterior. La cuantía del incremento será hecha efectiva por las Diputaciones Forales en la forma regulada en la Ley de Presupuestos Generales correspondientes al ejercicio precedente para la financiación de la asunción de nuevas competencias o servicios.*

*afectación presupuestaria* necesario para el ejercicio del veto presupuestario; de este modo, existía una discrepancia entre los diputados y el Gobierno, sobre la concurrencia de tal requisito, y se planteaba el problema de cuáles son las facultades de control del Parlamento sobre la decisión gubernamental, sobre el veto presupuestario.

Otra de las alegaciones de los recurrentes era **la vulneración de su derecho de participación política** (art.23.2 CE). Contra esta alegación, el Letrado Mayor del Parlamento Vasco contestó aduciendo que es al Gobierno a quien cabe atribuir la negativa a tramitar la proposición de Ley, y no a la Mesa, la cual únicamente se centró en discutir el carácter manifiestamente infundado o no de la motivación de la negativa del Gobierno, sin entrar a valorar el fondo de la misma.

Además, los recurrentes entendían que no se cumplía con la exigencia de motivación, puesto que no se incorporaban elementos de suficiencia y de convicción que pudieran ser revisados por la jurisdicción constitucional y, por tanto, se estaba obstruyendo el ejercicio de la función legislativa. Concluían su fundamentación con la idea de que la iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios, no podía quedar bloqueada por una decisión de la Mesa que sólo se motiva aduciendo que la objeción del Gobierno no es manifiestamente infundada.

Se procede a analizar los fundamentos jurídicos:

- En el FJ3, el Tribunal aclara que no se trata de una decisión unilateral de la Mesa del Parlamento, sino que se encuentra fundada en una decisión del Gobierno en el ejercicio de la potestad<sup>28</sup> que le atribuye el artículo 105.2 del Reglamento del Parlamento Vasco. No obstante, el Tribunal rechaza en este fundamento que, como alegaba el Letrado Mayor, toda limitación del derecho de participación política se le deba atribuir al Gobierno en exclusiva, sin

---

<sup>28</sup> La potestad gubernamental ex artículo 134.6 CE “*se basa en la confianza concedida al Gobierno a través de la aprobación del presupuesto para ejecutar su programa anual de política económica sin que éste sea desnaturalizado a través de iniciativas legislativas parlamentarias*”.

posibilidad de atribuirle responsabilidad a la Mesa, ya que a ésta, en el ejercicio del control de la disconformidad manifestada por el Gobierno, se le concede cierto margen de interpretación sobre cuándo se produce la afectación presupuestaria.

Cabe señalar también que en el FJ6 se establece que el derecho consignado en el art.23.2 CE únicamente puede ser vulnerado por una interpretación arbitraria e irrazonable de la facultad de los recurrentes de presentar proposiciones de ley, y en este caso no se ha producido.

Además, aclara que el primer Acuerdo de la Mesa, podía haber inducido a confusión porque se refería a la *inadmisión de la proposición de ley*, en lugar de a la *inadmisión del Acuerdo del Gobierno*. Aunque si se analiza el acuerdo se observa claramente cómo en un primer momento la Mesa había admitido a trámite la proposición, y cómo posteriormente se acordó inadmitirla tras discutir, únicamente, si la disconformidad manifestada por el Gobierno era fundada o infundada.

- El Tribunal, en el FJ4<sup>29</sup>, vuelve a incidir sobre la importancia de la motivación de las decisiones, por la íntima conexión existente entre la misma y la limitación de los derechos fundamentales. En este sentido, recuerda que la motivación de la inadmisión de la proposición de ley es la que hace posible su reconsideración ante la propia Mesa y su impugnación ante el Tribunal Constitucional. En esta línea, en el FJ5 se establece que el objeto del recurso de amparo no era la legalidad del Acuerdo impugnado sino la insuficiencia de su motivación.
- El Tribunal establece por último en el FJ6 que la *“institución”* de veto presupuestario no sólo se contempla a nivel autonómico sino que

---

<sup>29</sup> STC 242/2006: “*dado que las decisiones de inadmisión de tales escritos y documentos pueden implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana, también hemos exigido que las mismas estén formal y materialmente motivadas, a fin de que tras ellas no se esconda un juicio sobre la oportunidad política, en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario*”. (FJ4)

tiene un respaldo constitucional (art.134.6 CE), y que afecta a las relaciones Parlamento-Gobierno, tanto estatales como autonómicas. En relación con esas relaciones, entiende que la actuación de la Mesa no estaba encubriendo ninguna decisión que le correspondiera a otros órganos, sino que, por el contrario, si no hubiera actuado de esa manera, hubiera obstaculizado la disconformidad manifestada por el Gobierno, excediendo así las funciones reservadas al Parlamento.

FALLO: el Tribunal Constitucional denegó el amparo solicitado por los parlamentarios.

## **6.2 CONFLICTOS CONTRA DECISIONES DE LA MESA DEL CONGRESO**

En este apartado se van a analizar las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en los años 2018 y 2019. En concreto la STC 34/2018, la STC 44/2018, la STC 94/2018 y la STC 17/2019.

Todas ellas tienen un denominador común y es que el conflicto se plantea abiertamente contra las decisiones de la Mesa del Congreso.

### **6.2.1 Análisis de la Sentencia 34/2018, de 12 de abril, y de la Sentencia 44/2018, de 26 de abril.**

#### **STC 34/2018, de 12 de abril.**

El Tribunal Constitucional resuelve mediante esta sentencia un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado. En concreto, entre el Gobierno de la Nación y el Congreso de los Diputados. Así pues, el Gobierno promovió el conflicto contra el Congreso, por un acuerdo de la Mesa de dicha Cámara, sobre una proposición relativa a la suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE).

El conflicto se plantea en virtud del artículo 72.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.<sup>30</sup>

El Gobierno entendía que se estaban vulnerando los artículos 134.6 CE y 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, puesto que el acuerdo que daba origen a este conflicto rechazaba la disconformidad respecta de la tramitación de la proposición de ley sobre la suspensión del calendario de implantación de la LOMCE, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, y, por tanto, se estaban ignorando atribuciones constitucionales del Gobierno.

En este asunto se ha de tener en cuenta la doctrina contenida en la Sentencia 223/2006, que diferencia la confianza de la Cámara obtenida por el Presidente del Gobierno en su investidura, de la que se concede *específicamente* al programa anual de política económica. Esta distinción es importante puesto que el uso del veto presupuestario del artículo 134.6 CE está vinculado con una *continuidad de la confianza*<sup>31</sup>. El caso que se está analizando, resulta complejo por la peculiar situación de cambio de mayoría parlamentaria que se produjo en la XII Legislatura; dicho cambio hacía inaplicable el art.134.6 CE hasta que la Cámara aprobase la primera ley de presupuestos de la legislatura.

La disconformidad expresada por el Gobierno, se fundamentaba en la posible disminución de los ingresos presupuestarios previstos para el año 2016<sup>32</sup>, que podría tener lugar de aprobarse la proposición de ley en cuestión.

---

<sup>30</sup> Artículo 72.3 LOTC: “Si el órgano al que se dirige la notificación afirmara que actúa en el ejercicio constitucional y legal de sus atribuciones o, dentro del plazo de un mes a partir de la recepción de aquella no rectificase en el sentido que le hubiera sido solicitado, el órgano que estime indebidamente asumidas sus atribuciones planteará el conflicto ante el Tribunal Constitucional dentro del mes siguiente. A tal efecto, presentará un escrito en el que se especificarán los preceptos que considera vulnerados y formulará las alegaciones que estime oportunas. A este escrito acompañará una certificación de los antecedentes que repute necesarios y de la comunicación cursada en cumplimiento de lo prevenido en el apartado anterior de este artículo”.

<sup>31</sup> La Cámara, al aprobar un presupuesto, está otorgando al Gobierno la confianza en su proyecto económico, de forma que no puede cuestionar ese proyecto mediante la presentación de proposiciones de ley o enmiendas que lo alteren; únicamente podría cuestionarlo por los mecanismos de responsabilidad.

<sup>32</sup> La paralización de la LOMCE en el momento que se proponía, implicaría una pérdida total o parcial de los fondos comunitarios (fondo social europeo), dando lugar a una disminución de los



Sin embargo, la Mesa del Congreso consideró que no estaba objetiva y suficientemente justificada dicha afectación presupuestaria, puesto que no había aportado ninguna prueba en la que se pudiera identificar que la financiación de la LOMCE con cargo al fondo social europeo, fuera un ingreso presupuestario<sup>33</sup>. Es decir, no se había identificado en qué apartado de la Ley de Presupuestos estaban previstos esos ingresos como financiación de la educación. Por ello, acordó admitir a trámite la propuesta.

Además, la Letrada de las Cortes Generales, alegó que el Gobierno estaba manteniendo una posición totalmente contradictoria, ya que estaba de acuerdo con la necesidad de una reforma educativa, para lo cual se necesitaba una modificación, pero al mismo tiempo, mostraba su disconformidad con las modificaciones que se habían propuesto mediante la iniciativa de los grupos parlamentarios.

Por otro lado, también en relación con la motivación, el Gobierno alegaba que la Mesa no le había solicitado aclaraciones. Sin embargo, hay que tener en cuenta que dicha solicitud no se tiene que llevar a cabo obligatoriamente, puesto que la obligación de aportar todos los documentos necesarios para la motivación de la decisión atañe únicamente al Gobierno.

El Gobierno argumentó que la Mesa había realizado un uso abusivo y arbitrario de su facultad de calificación de los escritos de conformidad/disconformidad. Para su argumentación, se basó en el Acuerdo de la Mesa del Congreso, de 13 de diciembre de 2016, por el que se acordó que no procedía la tramitación de la propuesta de ley del Grupo Parlamentario Mixto también sobre la paralización de la implantación del calendario de la LOMCE. La argumentación y la motivación era la misma. De forma que existían dos iniciativas de mismo contenido, que dieron lugar a acuerdos diferentes de la Mesa del

---

ingresos presupuestarios del Estado y de todas las Comunidades Autónomas sujetas a convenios (dichos ingresos se cuantificaban para el año 2016, entre 211'4 y 234'8 millones de euros; y para el año 2017, entre 257'4 y 261'9 millones de euros).

<sup>33</sup> El aumento o disminución tiene que ser real y encontrarse en la Ley de Presupuestos; de lo contrario, no cabe el veto presupuestario.

Congreso, la cual estaría actuando con criterios de oportunidad política en lugar de con arreglo a criterios jurídicos.

Frente a esta alegación la Letrada de las Cortes Generales adujo que los acuerdos de la Mesa no se pueden considerar *uso parlamentario*, puesto que la calificación que lleva a cabo, se hace con arreglo al ordenamiento jurídico y no a sus anteriores acuerdos. Y en este sentido alega que el Tribunal Constitucional ha reconocido la libertad de decisión de la Mesa en varias sentencias, declarando que ésta no está sujeta o vinculada a los acuerdos que tomó en el pasado<sup>34</sup>.

La Letrada negó la contradicción que alegaba el Gobierno, precisando que en la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, la Mesa no manifestó la negativa al veto del Gobierno porque dicho grupo no se lo planteó; sin embargo, el Grupo Parlamentario Socialista sí solicitó a la Mesa que lo rechazase.

#### **STC 44/2018, de 26 de abril.**

Mediante esta sentencia, el Tribunal Constitucional resuelve el conflicto entre órganos constitucionales (conflicto constitucional de atribuciones) presentado por el Gobierno contra la Mesa del Congreso de los Diputados, por un Acuerdo de esta última, por el que se decide continuar con la tramitación de una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, sobre la modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores, para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontractados.

A través del Acuerdo al que se refiere el Gobierno, la Mesa rechaza la disconformidad expresada por éste en el ejercicio del veto presupuestario contra la tramitación de la proposición de ley mencionada. Por su parte, el Gobierno considera que el Congreso de los

---

<sup>34</sup> El Tribunal Constitucional, en la STC 215/2016, de 15 de diciembre, señaló que “*cada iniciativa parlamentaria es diferente y, en consecuencia, requiere de un tratamiento singularizado. Además, no existe tampoco prescripción normativa alguna que imponga al Congreso de los Diputados la sujeción a sus precedentes en relación con las decisiones sobre los procedimientos de tramitación de iniciativas legislativas. Entra aquí en juego la libertad de opción de la Cámara sobre el procedimiento a seguir dentro del abanico de posibilidades que le brinda su Reglamento*”.

Diputados está alterando las atribuciones constitucionales que corresponden al Ejecutivo (art. 134.6 CE y art.126.2 RCD).

El Abogado del Estado, en su demanda, se refirió a los antecedentes de hecho recordando lo que había sucedido:

- a. El Gobierno, basándose en los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD, manifestó su disconformidad con la proposición de ley, fundamentando tal decisión en un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en que se acreditaba que la aprobación de tal proposición supondría un aumento del gasto previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado aprobada para el ejercicio económico en cuestión.
- b. La Mesa del Congreso consideró que el Gobierno no había motivado suficientemente su criterio, puesto que *no justificaba de forma objetiva y suficiente que la proposición de ley implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor*. Por ello, acordó admitir a trámite la proposición del Grupo Parlamentario Socialista.
- c. Ante este acuerdo, el Consejo de Ministros requirió al Congreso de los Diputados que revocase el acuerdo de admisión a trámite , pero la Mesa rechazó este requerimiento alegando que *había actuado en el ejercicio constitucional y reglamentario de sus competencias*.
- d. A la vista de los acontecimientos, el Consejo de Ministros, acordó plantear el conflicto constitucional de atribuciones ante el Tribunal Constitucional.

El Abogado del Estado considera aplicable al caso la doctrina establecida por las sentencias 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio, dictadas en recursos de inconstitucionalidad y de amparo, respectivamente. Y entiende que la Mesa, al apartarse del uso parlamentario en virtud del cual el Congreso venía admitiendo, reiteradamente, que la disconformidad del Gobierno era suficiente para

denegar la tramitación parlamentaria, estaba actuando en base a criterios de oportunidad política, ajenos a motivaciones técnico-jurídicas.

Con la demanda, el Gobierno aportó un informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública, que complementaba el informe ya presentado en la motivación del Gobierno, y en el cual se reflejaba que la aprobación de la proposición, además de implicar un aumento del gasto, implicaría una disminución de los ingresos previstos en el Presupuesto aprobado. Esta disminución tendría su origen en un incremento de los costes de las empresas públicas, que daría lugar a una disminución del beneficio de las mismas, y, como consiguiente, una reducción del dividendo que éstas aportan al Tesoro, disminuyendo así los ingresos presupuestarios. Además, ese aumento de costes debería ser cubierto por créditos presupuestarios para que las empresas puedan hacer frente a los mismos.

El Gobierno, en sus alegaciones, sostiene también que se produjo la disolución de las Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones por el Rey. En este sentido, se ha de tener en cuenta que las proposiciones de ley caducan en el momento de disolución de las Cámaras.

Para concluir sus alegaciones, el Abogado del Estado solicita que se dicte sentencia estimatoria en la que:

- a. Se declare que corresponde al Gobierno la atribución de impedir la tramitación parlamentaria de la proposición de ley objeto de este conflicto.
- b. Se declare la nulidad del acuerdo de la Mesa y de la ratificación del mismo.

Por su parte, la Letrada de las Cortes Generales, en el plazo de un mes concedido por el Tribunal Constitucional, formuló las alegaciones que estimaba procedentes.

En primer lugar, sostiene que no son de aplicación las sentencias 223/2006 y 242/2006 alegadas por el Abogado del Estado, puesto que la

cuestión abordada en este conflicto es novedosa, y no puede entenderse resuelta con la doctrina a la que se remite el Gobierno.

En cuanto a la motivación de la disconformidad del Gobierno, entiende que el primer informe presentado<sup>35</sup> no contenía razones suficientes para acreditar la existencia de aumento de un crédito presupuestario. Del mismo modo, el segundo informe<sup>36</sup> aportado por el Gobierno, esta vez al presentar la demanda ante el Tribunal Constitucional, tampoco concreta la supuesta disminución de ingresos de la que se habla; además, aunque se concretase, considera que el Gobierno ha presentado el informe de forma extemporánea, no sirviendo para subsanar la insuficiencia de la motivación inicial.

Se hace una breve referencia a la evolución del parlamentarismo racionalizado, en la misma línea que ya se ha expuesto en el análisis de sentencias anteriores. Así, se expone que el Parlamento *apenas ha tenido agenda legislativa propia* puesto que se ha limitado a aprobar los proyectos de ley del Gobierno. Por ello apenas se ha hecho uso del veto presupuestario. Sin embargo, el aumento de actividad legislativa del Parlamento no debe provocar que se abuse de esa potestad atribuida en exclusiva al Gobierno.

La Letrada de las Cortes Generales hace alusión a la doctrina contenida en la sentencia 223/2006, y aplicada en sentencias posteriores, acerca de la confianza del Parlamento respecto del Gobierno. En este sentido, se remite a la idea de que el cambio de mayoría parlamentaria que había tenido lugar en la XII Legislatura, hacía inaplicable el artículo 134.6 CE hasta que la Cámara aprobara su primera ley de presupuestos, y otorgase su confianza al Gobierno para su programa de política económica.

En relación con la tesis del Gobierno sobre los usos parlamentarios, rechaza la misma, argumentando que en todo caso la costumbre tendría que estar referida al ejercicio del veto presupuestario, y no a la

---

<sup>35</sup> Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 14 de octubre de 2016.

<sup>36</sup> Informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de 18 de enero de 2017.

aceptación o rechazo por la Cámara de la decisión del Gobierno. Y además, puesto que existe una norma que regula la actuación de la Mesa, no cabe la existencia de uso o costumbre, los cuales sólo pueden existir en defecto de ley. Por tanto, la Mesa del Congreso de los Diputados no llegó al acuerdo, sobre el que versa el caso, en atención a otros acuerdos sino con arreglo al ordenamiento jurídico. Para concluir en este punto, recuerda que el propio Tribunal Constitucional ha venido reconociendo, reiteradamente, la libertad de decisión de la Mesa, la cual no queda vinculada a los acuerdos del pasado.

En último término, las alegaciones de la representante de la Cámara concluyen con la idea de que no se cumplen los requisitos necesarios para que sea de aplicación el veto presupuestario, puesto que la modificación que se proponía en la proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista, no incidía en ningún crédito ni ingreso presupuestario vigente, de forma que su tramitación no necesitaba la conformidad del Gobierno. Esto se debe, según la Letrada, a que la modificación tenía por objeto garantizar a los trabajadores de empresas contratistas y subcontratistas las mismas condiciones laborales de que disfrutaban los trabajadores de la empresa principal, y, por tanto, los destinatarios de esa iniciativa legislativa son empresas privadas y sus trabajadores, no las empresas públicas.

#### Fundamentación jurídica del Tribunal Constitucional:

En las sentencias que se analizan en este apartado (STC 34/2018 y STC 44/2018) se resuelven conflictos entre órganos constitucionales del Estado promovidos por el Gobierno contra el Congreso de los Diputados. El origen del conflicto, en ambos casos, es un acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados por el que se rechaza la disconformidad expresada por el Gobierno, en el ejercicio de su facultad de veto presupuestario, con la tramitación de una proposición de ley.

La cuestión a resolver es si se ha producido un menoscabo de la potestad que la CE atribuye en exclusiva al Gobierno en el artículo 134.6; es decir, las partes, en ningún caso, discrepan sobre las funciones que tienen atribuidas constitucionalmente, sino sobre el ejercicio de las mismas por la Mesa en los acuerdos impugnados.

El Tribunal acude a la doctrina contenida en numerosas sentencias<sup>37</sup>, y reitera la idea de que *la Ley de Presupuestos es una norma singular por su vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica*. Además, recuerda que el artículo 134.1 CE atribuye la aprobación de dicha Ley al Parlamento. De esta atribución se deriva que aunque el Gobierno tenga un papel preponderante en el ámbito presupuestario, la participación del Parlamento es imprescindible para la aprobación del mismo y para el objetivo de estabilidad presupuestaria (principio de estabilidad presupuestaria; artículo 135 CE)<sup>38</sup>.

También señala, en concreto en la STC 44/2018<sup>39</sup>, que el artículo 126.2 RCD únicamente establece la exigencia de que, una vez ejercitada la iniciativa y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, la Mesa del Congreso ha de remitirla al Gobierno para que este manifieste su criterio en un plazo de 30 días. Sin embargo, en el bloque de la constitucionalidad no existe ninguna regla adicional sobre el procedimiento a seguir, ni sobre el tipo de control que puede realizar la Mesa del Congreso sobre la decisión del Gobierno.

A pesar de que no existan reglas adicionales, está reconocido el control limitado que puede ejercer la Cámara, y en este sentido se remite a la doctrina contenida en la STC 242/2006, y recuerda que *“es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno”*.

En lo referente al alcance del veto presupuestario<sup>40</sup>, el Tribunal establece que le corresponde al Ejecutivo en exclusiva tanto la iniciativa presupuestaria como el control sobre su reforma. Así, una vez que el presupuesto se ha aprobado, el

---

<sup>37</sup> STC 27/1981, de 20 de julio; STC 223/2006, de 6 de julio.

<sup>38</sup> STC 34/2018 (FJ6).

<sup>39</sup> STC 44/2018 (FJ3).

<sup>40</sup> STC 34/2018 (FJ7), STC 44/2018 (FJ5).

Gobierno puede incidir sobre el mismo de forma positiva y negativa. Por un lado puede presentar proyectos de ley que afecten a dicho Presupuesto, y por otro lado pueden manifestar su disconformidad para la tramitación de proposiciones y enmiendas, siempre y cuando estas supongan una afectación presupuestaria. En este sentido, la potestad del Gobierno está vinculada con el carácter anual del presupuesto (*principio de anualidad presupuestaria*), de forma que únicamente puede vetar aquellas proposiciones o enmiendas que incidan, de forma directa, real y efectiva, sobre los ingresos y gastos del presupuesto que se encuentre en vigor en ese ejercicio económico, y no en relación con presupuestos futuros que aún no han sido elaborados por el Gobierno. Además, como se estableció en la Sentencia 242/2006, la potestad de veto se basa en la confianza del Parlamento.

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional señala que el veto presupuestario tiene la función esencial de salvaguardar el plan presupuestario. Por ello, el Gobierno, de acuerdo con el *principio de lealtad institucional*, tiene un amplio margen de apreciación sobre la incidencia o no de la proposición sobre el Presupuesto. Sin embargo, la doctrina formada en base a la STC 242/2006, hace hincapié en la exigencia de motivación de la decisión del Gobierno, en cuanto que tiene influencia directa sobre la función del Parlamento, y puede llegar a implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria<sup>41</sup>. Dicha motivación debe expresar la afectación presupuestaria, precisando las partidas concretas del Presupuesto en vigor que se verían afectadas si se aprobase la enmienda o proposición.

A pesar de que no haya reglas sobre cuándo se entiende que se produce una alteración de las previsiones presupuestarias, el Tribunal afirma que, una vez que el Gobierno manifiesta su criterio, la Mesa del Congreso tiene que ejercer una *función de calificación*, debiendo pronunciarse y rechazar la disconformidad del Ejecutivo cuando resulte evidente que en la motivación del Gobierno no se justifica la incidencia directa e inmediata sobre el presupuesto.

---

<sup>41</sup> STC 242/2006: “*dado que las decisiones de inadmisión de tales escritos y documentos pueden implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana, también hemos exigido que las mismas estén formal y materialmente motivadas, a fin de que tras ellas no se esconda un juicio sobre la oportunidad política, en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario*”. (FJ4)



Se trata de una calificación limitada y con carácter jurídico-técnico, que no puede responder en ningún caso a criterios de oportunidad política, es decir, mediante esa función, no puede sustituir la apreciación del Gobierno, ni obstaculizar el veto presupuestario, ya que únicamente ha de comprobar que el veto es efectivamente presupuestario y que el impacto que señala el Gobierno en su motivación, es real y efectivo.

El fallo de ambas sentencias va en la misma dirección. El Tribunal desestima los conflictos ya que los Acuerdos de la Mesa no producen un menoscabo de la potestad de veto presupuestario atribuida al Gobierno en el art.134.6 CE<sup>42</sup>. El TC argumenta su decisión en que en la motivación del Gobierno no se constata la conexión inmediata de la propuesta con el presupuesto vigente<sup>43</sup>, y, en este sentido, establece que el Gobierno debe justificar *de forma explícita* la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios; dicha conexión debe ser *“directa e inmediata, actual, y no meramente hipotética”*.

### **6.2.2 Análisis de la Sentencia 94/2018, de 17 de septiembre, y de la Sentencia 17/2019, de 11 de febrero.**

#### **STC 94/2018, de 17 de septiembre.**

El Tribunal Constitucional, mediante esta sentencia, resuelve el recurso de amparo promovido por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados,

---

<sup>42</sup> STC 34/2018 (FJ9), STC 44/2018 (FJ6).

<sup>43</sup> En la STC 34/2018, el TC indica que las reglas de funcionamiento del fondo social europeo impiden extraer de forma automática la conclusión de que cualquier modificación normativa puede conducir a la pérdida de financiación neta. Para ello el TC se basa en lo establecido por el Reglamento 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, que prevé la posibilidad de modificación de programas en su artículo 30: la obtención procedente del fondo social europeo no es incompatible con la modificación de la normativa del programa que se financia, ya que no se trata de una financiación vinculada a una legislación concreta, sino a la consecución de determinados objetivos, para lo que puede ser necesario modificar el marco jurídico vigente para adaptarlo a posibles circunstancias cambiantes.

En la STC 44/2018, el TC entiende que el Gobierno se ha limitado a aportar una estimación de impacto económico, sin precisar adecuadamente las partidas presupuestarias del presupuesto en vigor que se verían afectadas por esa iniciativa legislativa. Se estaba basando en una presunción de que el aumento de los costes salariales de la empresa privada (contratista o subcontratista), iba a hacer que aumentase el precio de las contrataciones, de forma que repercutiría en la empresa principal (Empresa privada o pública) y por tanto, podría llegar a incidir en los gastos del Estado. Sin embargo, esta presunción puede cumplirse o no, es sólo un juicio hipotético.

contra dos Acuerdos de la Mesa del Congreso, al entender que se estaba vulnerando el derecho de participación en asuntos públicos del artículo 23.2 CE:

- El Acuerdo de 28 de Abril de 2017 por el que se acepta la disconformidad del Gobierno con la tramitación de la proposición de ley para el cierre de las centrales nucleares instaladas en España<sup>44</sup>, presentada por dicho grupo parlamentario.
- El Acuerdo de 6 de Junio de 2017 por el que se deniega la solicitud de reconsideración formulada por el grupo parlamentario.

El criterio adoptado por el Gobierno fue la disconformidad con la tramitación de la proposición al entender que su aprobación y ejecución *supondría un aumento de los créditos presupuestarios y una disminución de los ingresos presupuestarios*. Para argumentar esta decisión, aportó un informe del Gabinete del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, en el que se destacaba lo siguiente:

- El cierre de las centrales *mermaría la recaudación fiscal*, puesto que la generación de energía eléctrica pasaría a estar sometida sólo al impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica.
- En relación con el artículo 1 de la proposición, se entiende que *podría producirse un aumento de los créditos si se generase una exigencia de responsabilidad patrimonial*, para compensar a aquellos

---

<sup>44</sup> Medidas que se proponían mediante dicha iniciativa legislativa:

*Artículo 1: cierre progresivo de las centrales nucleares actualmente en funcionamiento en el territorio del Estado, que se haría efectivo en el momento en que las autorizaciones en vigor concluyeren.*

*Artículo 2: cierre definitivo de la central de Santa María de Garoña (no se encuentra en funcionamiento en la actualidad), procediéndose a realizar las actuaciones oportunas para su clausura y desmantelamiento.*

*Artículo 3: calendario de cierre de las centrales nucleares: Período comprendido entre 2020 y 2024.*

*Artículo 4: Clausura y desmantelamiento: Actuaciones necesarias para llevarlo a efecto en condiciones de seguridad.*

*Disposición final tercera: «Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado", excepto las medidas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto del ejercicio en curso, que entrarán en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente».*

titulares de las instalaciones que hubieran realizado ya gastos en el mantenimiento de las mismas.

- En referencia a la disposición final tercera, señala que las medidas no entrarían en vigor hasta el siguiente ejercicio presupuestario, de forma que se estaría invadiendo la competencia exclusiva del Gobierno, al condicionar a éste en la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Todo ello conduce a la existencia de serias dudas acerca del respeto del principio de seguridad jurídica.

La Mesa acuerda que no se proceda a la toma en consideración de la proposición, y del mismo modo, rechazó la reconsideración basándose en tres razones:

- El calendario establecido para cerrar las centrales en años posteriores, *no implica necesariamente que no exista en los años previos un impacto presupuestario.*
- La disposición tercera es ambigua porque no especifica las medidas concretas que quedarían pospuestas al siguiente ejercicio presupuestario, introduciendo así inseguridad jurídica.
- En supuestos anteriores de tramitación de iniciativas con impacto presupuestario en ejercicios futuros, había dado por buena la disconformidad del Gobierno.

Josep Vendell Gardeñes, portavoz del grupo parlamentario en cuestión, entiende que se ha vulnerado el derecho de participación en asuntos públicos (art.23.2 CE) y formula una demanda con una doble queja:

- En primer lugar, como queja principal, alega que la facultad gubernamental de manifestar la disconformidad, se ha extendido más allá del alcance constitucionalmente previsto, ya que la proposición afectaba a ejercicios presupuestarios futuros, y dicha potestad tiene como límite temporal el del ejercicio presupuestario en vigor. Para fundamentar esta alegación, lleva a cabo un estudio

de la doctrina contenida en diferentes sentencias del TC, de la que se deriva que *“el presupuesto aprobado se constituye como el fundamento y condición habilitante del ejercicio de la actividad gubernamental del art.134.6 CE, no sólo porque así se derive de la letra de la Constitución, sino también porque así resulta de la propia naturaleza y finalidad de la institución”*. Del mismo modo, hace referencia a un informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados en el que se reitera la idea de que *“la afectación al presupuesto en vigor se ha considerado tradicionalmente como un elemento formal, de concurrencia necesaria y de control pleno por parte de la Mesa de la Cámara”*.

Por otra parte, entiende que la extensión de la facultad gubernamental a ejercicios futuros, sin presupuesto aprobado, plantea muchas dificultades, puesto que se han de proteger los derechos fundamentales, y las normas que los limitan no son susceptibles de interpretaciones extensivas.

Basándose en estas consideraciones, la parte demandante entiende que la correcta interpretación del art.134.6 CE impide su utilización como fundamento de la disconformidad del Gobierno en este caso, de forma que la Mesa, al haber aceptado el criterio del Gobierno, había dado lugar a una vulneración de los derechos de participación política de los diputados que presentaron la proposición.

- En segundo lugar, como queja subsidiaria, alega que los acuerdos no cumplían las exigencias constitucionales de motivación. Se requiere una motivación suficiente y autónoma, y sin embargo, considera que la Mesa se había limitado a reproducir los argumentos del Gobierno y del informe aportado, sin haberlos siquiera valorado, y por tanto, sin haber llevado a cabo el correspondiente control material. Nuevamente denuncia la vulneración del derecho de participación política.

Una vez acordada la iniciación del proceso para resolver el recurso, el Tribunal dio un plazo para que las partes personadas y el Ministerio Fiscal pudieran presentar las alegaciones que estimaran oportunas.

El Ministerio Fiscal, presentó un escrito de alegaciones en el que hace alusión, en primer lugar, a los antecedentes de hecho descritos por las partes, y, en segundo lugar, analiza el objeto del recurso, la doctrina constitucional a la que se remiten las partes, así como el informe de la Secretaría del Congreso de los Diputados, el contenido de los acuerdos, y de la argumentación del Gobierno para justificar su disconformidad. Finalmente, solicita una sentencia estimatoria del recurso, sosteniendo que la Mesa no ha llevado a cabo un correcto control formal del veto, y que no existe una verdadera justificación de la concurrencia del presupuesto material del veto<sup>45</sup>.

Por su parte, la Letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, solicita la desestimación del recurso aludiendo, en primer lugar, a la *doctrina de la deferencia*<sup>46</sup>, en base a la cual, el Tribunal Constitucional viene reconociendo *un margen de apreciación a la hora de calificar el criterio disconforme del Gobierno*. Por ello, la Letrada entiende que la decisión de la Mesa no puede ser sustituida por el Tribunal, puesto que se estaría vulnerando la competencia de control atribuida a la Mesa.

A continuación hace referencia a la necesidad que existe, desde la reforma constitucional de 2011, de interpretar conjuntamente los artículos 134.6 y 135 CE para solucionar la cuestión del alcance del veto respecto de un presupuesto que aún no está en vigor, y alega que *la vigencia anual del presupuesto no resulta afectada por la interpretación plurianual propugnada por el Gobierno y asumida por la Mesa*.

Finalmente, contesta a la alegación del portavoz del grupo parlamentario acerca de la ausencia de motivación de los acuerdos de la mesa, aclarando que ambos contienen una motivación autónoma, no identificable con la argumentación del Gobierno.

---

<sup>45</sup> Presupuesto material del veto presupuestario: que la proposición o enmienda produzca un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos establecidos en la ley de presupuestos en vigor.

<sup>46</sup> La doctrina de la deferencia se basa en la idea de *deferencia o consideración a la interpretación del órgano que tiene atribuida la competencia, aplicándose ese criterio cuando la cuestión no aparece resuelta de forma clara según el tener literal del artículo o artículos de que se trate y cuando el órgano competente actúa conforme a su competencia y de acuerdo con sus procedimientos, sin invadir de forma aparente la competencia de otro órgano*.

### **STC 17/2019, de 11 de febrero.**

Mediante esta sentencia, el Tribunal Constitucional resuelve el recurso de amparo presentado por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, contra dos Acuerdos de la Mesa del Congreso por los que esta Cámara acordaba no tramitar la proposición de ley presentada por dicho grupo parlamentario, que perseguía la modificación del Estatuto de los Trabajadores para fortalecer la negociación colectiva en las relaciones laborales<sup>47</sup>.

El Acuerdo de la Mesa seguía el criterio formulado por el Gobierno, quien entendía que la aplicación de la proposición de ley supondría un aumento de los créditos presupuestarios y, por tanto, expresó su disconformidad con la tramitación.

El Grupo Parlamentario solicitó la reconsideración del acuerdo fundándose en que:

- El informe del Gobierno carece de la motivación expresa, suficiente y adecuada exigida por la CE, y no aporta ningún elemento que sostenga los efectos negativos que vaticina.
- La iniciativa no pretende derogar la reforma laboral en los términos expuestos por el Gobierno, y tampoco contiene medidas que

---

<sup>47</sup> Las medidas que dan lugar a la disconformidad del Gobierno son:

- 1) Restringir las causas y supuestos de desvinculación empresarial de lo pactado en convenio colectivo.
- 2) Eliminar la prevalencia del convenio de empresa y dotar a la autonomía colectiva de ámbito sectorial de la capacidad de fijar normas mínimas sobre determinadas condiciones de trabajo.
- 3) Restaurar la ultractividad de los convenios colectivos.
- 4) Dotar al procedimiento de modificación sustancial de las condiciones de trabajo de un carácter causal y extraordinario, de manera que la facultad empresarial de modificar unilateralmente las condiciones de trabajo solamente se autorice cuando sea necesaria para prevenir una evolución negativa de la empresa, quedando excluidas de esa facultad la duración anual de la jornada y la cuantía salarial global.
- 5) En relación con la entrada en vigor, la Disposición final segunda establecía: *la presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE, excepto las pedidas que supongan un aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto del ejercicio en curso, que entrarán en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente.*

supongan un aumento de los gastos o disminución de los ingresos presupuestarios.

- La aceptación del veto del Gobierno por la Mesa, carece de justificación objetiva, razonable y proporcional, de forma que vulnera el derecho a la participación política reconocido en el artículo 23.1 CE.

Sin embargo, la Mesa desestimó la solicitud de reconsideración argumentando que no puede sustituir al Gobierno en el ejercicio del veto presupuestario, sino que únicamente ha de valorar la aplicación de esta facultad a la iniciativa concreta, y que su acuerdo no vulnera el derecho a la participación política de los diputados, puesto que está *suficientemente motivado a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*<sup>48</sup>.

Como consecuencia de la negativa a la reconsideración, el grupo parlamentario presenta una demanda de amparo alegando la vulneración de los artículos 23.1 CE (derecho a la participación política) y 23.2 CE (derecho al ejercicio de cargo público).

Por su parte, la Letrada de las Cortes Generales, quien solicita la desestimación del recurso, presentó un escrito de alegaciones basado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En concreto hace referencia a la STC 44/2018 en la que el Tribunal atribuye al Gobierno un amplio margen de apreciación de la afectación presupuestaria que puede producir la iniciativa, e indica que la Mesa debe llevar a cabo un control formal pero también material, aunque limitado a verificar el carácter no arbitrario de la motivación del Gobierno. Por tanto, la Mesa debe aceptar la oposición del Gobierno, a no ser que su criterio sea

---

<sup>48</sup> El Tribunal Constitucional establece que basta con que la motivación del acuerdo inicial sea expresa e individualizada al caso concreto, siendo durante el trámite de reconsideración cuando la mesa habrá de detallar los motivos de su acuerdo de inadmisión (STC 38/1999, 64/2002, 74/2009, 33/2010, 57/2011 y 1/2015).

manifiestamente infundado y así resulte a la luz de la motivación aportada<sup>49</sup>.

Además, la Letrada pone de relieve que el Gobierno había valorado la situación y, realmente, la modificación a que daría lugar la iniciativa legislativa tendría un impacto en las cuentas públicas, concretamente en las prestaciones por desempleo.

Del mismo modo, el Ministerio Fiscal presenta sus alegaciones apoyando la posición del grupo parlamentario, afirmando que los acuerdos impugnados carecen de la motivación exigida, pues entiende que no llevan a cabo un efectivo control de la facultad de veto del Gobierno, al limitarse a aceptar la argumentación dada por este último. Y considera también que el informe elaborado por el Gobierno no establece una conexión directa, inmediata y actual de las medidas de la proposición de ley con las concretas partidas de gastos presupuestarios que se verían afectadas, ya que se limita a fundar ese incremento en la reacción de los empresarios ante la eliminación de la flexibilidad de los despidos, pero no ofrece ningún dato objetivo, sino que se basa en una hipótesis de impacto económico indirecto. Otro de los puntos fundamentales de su alegación es que entiende que el Gobierno había ejercido el veto presupuestario en relación con una iniciativa legislativa que tendría efectos en presupuestos posteriores al vigente, excediéndose de este modo del alcance temporal que le habilita el artículo 134.6 CE<sup>50</sup>.

#### Fundamentación jurídica del Tribunal Constitucional:

En las sentencias que se analizan en este apartado (STC 94/2018 y STC 17/2019) se resuelven recursos de amparo promovidos por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, contra acuerdos de la Mesa que aceptan la disconformidad del Gobierno para

---

<sup>49</sup> De acuerdo con las STC 34/2018 y 44/2018 se considerará manifiestamente infundado cuando no se indique la concreta afectación al presupuesto.

<sup>50</sup> El Fiscal se basa en la doctrina del TC establecida en las STC 34/2018, 44/2018 y 94/2018, según la cual el veto presupuestario no puede ejercerse por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni, por tanto, están sometidos al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 CE.



no tramitar las proposiciones de ley de dicho grupo parlamentario. En ambos casos, recurren porque entienden que se están vulnerando los derechos reconocidos en el artículo 23 CE: el art.23.2 CE reconoce el derecho al ejercicio de la actividad parlamentaria, y como el art.23.1 CE reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes.

En primer lugar, el TC recurre al FJ3 de la STC 202/2014<sup>51</sup>, para aclarar que no sólo se ha de tener en cuenta el artículo 23.2 CE a la hora de enjuiciar los derechos vulnerados, sino que también se ha de tener en cuenta el 23.1 CE puesto que se encuentran íntimamente ligados.

Además, viene insistiendo en que *no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del ius in officium resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el art.23.3 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes*. El TC entiende que la inadmisión de una iniciativa legislativa, por parte del órgano legislativo de referencia, incide de modo esencial y directo en el ejercicio de la función parlamentaria<sup>52</sup>.

El FJ3 de la STC 17/2019 se remite al FJ5 de la STC 94/2018 en el que se fija la doctrina sobre la facultad que confiere la CE al Gobierno y las funciones de control que corresponden a la mesa del Congreso.

En relación con dicha facultad, hay que destacar aspectos del ámbito temporal y de la motivación que el Gobierno debe ofrecer:

- Se pone de relieve el principio de anualidad del art.134. Estrechamente conectado con este aspecto, el Tribunal establece que *la conexión*

---

<sup>51</sup> STC 202/2014 (FJ3): *“existe una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (Art.23.3 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art.23.1 CE), pues puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art.23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art.23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio”*.

<sup>52</sup> STC 94/2018 (FJ4), STC 17/2019 (FJ2).

*plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio de la potestad del art.134.6 CE se restringe, igualmente, a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso.* En base a esta doctrina, en la STC 94/208 el TC entiende que el establecimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria en el marco de *escenarios presupuestarios plurianuales*, es contrario a la limitación temporal del art.134.6 CE, y ocasiona una limitación contraria a los derechos del art.23 CE. Dichos objetivos de estabilidad presupuestaria pueden determinar el marco en que deben elaborarse los presupuestos de ejercicios económicos posteriores, pero esto no supone ningún tipo de autorización para su ejecución, sino que en el futuro, las partidas de ingresos y gastos deberán ser sometidas a la aprobación del Parlamento, siguiendo así el procedimiento de aprobación de la Ley de Presupuestos, constitucionalmente previsto.

- En lo referente a la motivación del Gobierno, el Tribunal sostiene que *“el Gobierno podrá oponerse sólo en aquellos casos en los cuales la medida propuesta, enmienda o proposición, incida directamente en el citado presupuesto. La motivación debe expresar tal incidencia, precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas, y teniendo en cuenta que su eventual no conformidad, esto es, el veto presupuestario, tiene una incidencia directa sobre la propia función del Legislativo.*

El Tribunal señala que en ninguno de los casos la disconformidad del Gobierno con la tramitación de la proposición de ley estaba suficientemente motivada puesto que los informes que aportaba no establecían la relación directa entre las medidas de la proposición y las partidas presupuestarias que se verían afectadas; por tanto, estaban incumpliendo la exigencia que impuso este tribunal en la Sentencia 44/2018 (y otras) de que se debe *justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios; además, dicha conexión debe ser directa e inmediata, actual y no meramente hipotética.*

Del mismo modo, el Tribunal señala que las decisiones que había tomado la Mesa del Congreso *“constituyen una limitación contraria al ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa de los parlamentarios, y a que las proposiciones de ley presentadas por los grupos puedan ser sometidas al debate de oportunidad política ante el Pleno de la Cámara”*, puesto que la motivación de los acuerdos era abstracta y formalista, de forma que no ofrecía respuesta a los concretos argumentos dados por el grupo parlamentario acerca de que la iniciativa legislativa no supone un aumento de los créditos presupuestarios. Por tanto, el TC entiende que la Mesa ha incumplido la función de control que le corresponde respecto de la disconformidad planteada por el Gobierno<sup>53</sup>.

Ha de destacarse el FJ7 de la STC 94/2018, a su vez remitido al FJ4 de la STC 242/2006<sup>54</sup>, en el que el TC recuerda que el control de la actividad parlamentaria por parte de este tribunal no debe realizarse exclusivamente desde la perspectiva de los derechos fundamentales.

En suma, procede la estimación de los recursos de amparo, cuya consecuencia es el restablecimiento del recurrente en su derecho, la declaración de nulidad de los Acuerdos impugnados y, de acuerdo con el artículo 55.1 LOTC y con la autonomía de las Cortes Generales reconocida en el artículo 72 CE, la retroacción de las actuaciones hasta el momento inmediatamente anterior al de su resolución, para que la Mesa dicte un nuevo acuerdo sobre la solicitud del grupo parlamentario, que respete los derechos fundamentales del artículo 23 CE.

---

<sup>53</sup> STC 94/2018 (FJ5) y STC 17/2019 (FJ4).

<sup>54</sup> STC 242/2006 (FJ4): *“el control de la actividad parlamentaria por parte de este Tribunal no debe realizarse exclusivamente desde la perspectiva de los derechos fundamentales, sino que también nos ha conducido a emplear un parámetro de control que tiene muy en cuenta la naturaleza de las Mesas de los Parlamentos y las funciones que desarrollan. Así, en los supuestos en que nos hemos tenido que pronunciar sobre el control que ejercen las Mesas sobre la regularidad de los escritos y documentos parlamentarios hemos partido de la legitimidad constitucional de dicho control en la medida en que las mismas cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación de la cosa pública”*.

## **7. CONCLUSIONES**

En la función presupuestaria participan tanto el Gobierno como el Parlamento, sin embargo, es innegable el predominio del primero. En primer lugar, porque le corresponde, en exclusiva, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. En segundo lugar, porque en la ejecución del presupuesto goza de prerrogativas jurídicas que refuerzan su posición.

Entre las prerrogativas del Gobierno se encuentra la facultad de veto presupuestario reconocida en el art.134.6 de la Constitución Española, cuyo origen se encuentra en el Anteproyecto Constitucional.

Tradicionalmente, la práctica parlamentaria española ha estado inmersa en un sistema bipartidista caracterizado por la dominancia de dos partidos políticos que daba lugar a una discriminación de las minorías. En este marco, el Parlamento no tenía apenas peso en el ejercicio de la iniciativa legislativa, actuando casi siempre a partir de proyectos remitidos por el Gobierno, y el rechazo a las proposiciones de ley se hacía valer a través del voto en contra de la mayoría parlamentaria que sustentaba el Gobierno, de forma que apenas se recurría al veto presupuestario.

Recientemente, con las elecciones de diciembre de 2015 y las posteriores de junio de 2016, se ha asistido a un cambio de cultura política marcado por el tránsito de un sistema de bipartidismo imperfecto a un sistema de multipartidismo, caracterizado por la diversidad política. Este cambio repercute en la actividad del Parlamento, la oposición adquiere un gran protagonismo y el Gobierno ya no cuenta con la mayoría necesaria para paralizar las proposiciones de ley sin necesidad de recurrir a la potestad del veto presupuestario.

El veto presupuestario se entiende como un mecanismo de defensa de los Presupuestos aprobados, mediante el cual se puede poner fin a la tramitación de proposiciones de ley que supongan un aumento de los créditos o disminución de los ingresos previstos en los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el ejercicio económico en cuestión.

El problema reside en aquellos supuestos en los que la finalidad del veto no es salvaguardar la acción política del Gobierno en materia presupuestaria, sino paralizar de manera indiscriminada las proposiciones de ley de la oposición, actuando como un mecanismo de bloqueo parlamentario.

En los supuestos anteriores, la potestad concedida al Gobierno como una garantía se estaría convirtiendo en una especie de inmunidad que resultaría contraria al sistema de atribuciones establecido en la Constitución Española. Es en este ámbito en el que se han suscitado numerosos conflictos ante el Tribunal Constitucional como los analizados a lo largo del trabajo, entre otros.

El Tribunal Constitucional, mediante la resolución de conflictos, ha ido forjando una doctrina cuyos aspectos principales pueden sintetizarse de la manera siguiente:

- La potestad de veto del Gobierno durante la ejecución del Presupuesto ha de ser motivada y ejercida de acuerdo con el *principio de lealtad institucional*.
- La facultad de veto presupuestario ha de respetar el *principio de anualidad* no pudiendo ejercerse en relación a presupuestos futuros que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el art. 134 CE, ni tampoco respecto de las eventuales conexiones plurianuales del Presupuesto en curso.

En este sentido, la conformidad que debe prestar el Gobierno y la limitación que entraña al poder legislativo del Parlamento, “*sólo es predicable de medidas que incidan directamente sobre el Presupuesto aprobado*”.

- El veto de las proposiciones de ley supone un obstáculo al ejercicio de las funciones parlamentarias de las minorías, de la oposición, y el abuso del mismo puede dar lugar a una violación de los derechos políticos de la mencionada oposición.
- La Mesa del Congreso tiene encomendada una función de control reglado del veto del Gobierno, sin que constituya en ningún momento un

control de oportunidad política. No obstante, cuenta con un amplio margen de revisión que le permite llegar a frenar el veto, debiendo cumplir con el requisito de la motivación.

En suma, el recurso por parte del Gobierno a la facultad de veto presupuestario ha de estar suficientemente motivado y justificado. Además, la Mesa del Congreso mediante su función de control, ha de asegurarse de que el Gobierno utiliza esta prerrogativa como un mecanismo de defensa de los Presupuestos aprobados para el ejercicio económico en cuestión y no como un mecanismo de bloqueo parlamentario que perjudique a la oposición.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, Manuel, "La organización institucional de las Comunidades Autónomas". Revista Española de Derecho Constitucional, nº79, 2007.
- ARAGÓN REYES, Manuel, "El control parlamentario como control político". Revista de Derecho Político, núm.23, 1986.
- BILBAO UBILLOS, Juan María, "El Gobierno: funciones, límites y controles". Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas, nº50-51, 2018.
- CAZORLA PRIETO, Luis María - PEÑA ALONSO, José Luis, "Comentarios a la Constitución Española de 1978". Tomo II, Título VII: Art.134.
- GARCÍA MORILLO, Javier - PÉREZ TREMPES, Pablo, "Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del veto presupuestario". Anuario de Derecho Parlamentario de Castilla-La Mancha, nº2, 1998.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M., "El control del Parlamento sobre el llamado veto presupuestario del Gobierno". Revista Jurídica de Castilla y León, nº42, 2017.
- MARRERO GARCÍA-ROJO, Ángel, "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, nº80, 2007.
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, "El abuso del veto presupuestario del Gobierno". Infolibre, 2016.
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, "Notas sobre el veto presupuestario en las relaciones Gobierno-Parlamento". El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, nº21, 2011
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel, "Pluralismo de partidos, no separación de poderes". Revista Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado de Derecho Público e Historia Constitucional, nº5/2009, "La división de poderes".