

# EVOLUCIÓN DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE «VETO PRESUPUESTARIO» DEL GOBIERNO

Evolution of the doctrine of the Spanish Constitutional  
Court regarding Government's «budgetary veto»

ISABEL M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ

Universidad Autónoma de Madrid

isabel.gimenez@uam.es

## **Cómo citar/Citation**

Giménez Sánchez, I. M. (2020).  
Evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia  
de «veto presupuestario» del Gobierno.  
*Revista Española de Derecho Constitucional*, 118, 273-305.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.118.09>

## **Resumen**

En este artículo se analizan los principales problemas jurídico-constitucionales suscitados a raíz de la evolución de la jurisprudencia constitucional relativa al alcance de la facultad del Gobierno de otorgar su conformidad a las iniciativas legislativas parlamentarias por aumento de crédito o disminución de ingresos.

## **Palabras clave**

Derecho parlamentario; función de control; iniciativa legislativa; conformidad del Gobierno; conflicto de atribuciones entre órganos del Estado.

**Abstract**

This article analyzes the main constitutional issues raised around the evolution of the doctrine of the Spanish Constitutional Court regarding the scope of the Government's power to accord to parliamentary legislative initiatives when increasing credit or decreasing revenues.

**Keywords**

Parliamentary Law; ability to initiate legislation; Conflict of powers between State institutions.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. REGULACIÓN Y LÍMITES DEL INSTITUTO DE LA CONFORMIDAD DEL GOBIERNO A LA TRAMITACIÓN DE INICIATIVAS PARLAMENTARIAS CON REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS. III. LA DOCTRINA PRECURSORA: SSTC 223/2006 Y 242/2006. IV. UNA OCASIÓN PERDIDA PARA HABER FIJADO SU DOCTRINA: LA STC 19/2015. V. LOS CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES: SSTC 34 Y 44/2018: 1. Determinación del supuesto de hecho habilitante. 2. Margen de control respecto de la decisión del Gobierno. 3. La doctrina constitucional aplicada en los supuestos concretos. VI. LOS RECURSOS DE AMPARO 94/2018, 39/2018 Y 17/2019: 1. STC 94/2018. 2. STC 139/2018. 3. STC 17/2019. VII. Y AHORA, ¿QUÉ? BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

Como resulta bien sabido, el art. 134.6 CE exige el consentimiento del Gobierno con carácter general para la tramitación de todas las enmiendas o proposiciones de ley que supongan «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios». A esa facultad del Gobierno de (eventualmente) denegar la conformidad de tramitación de enmiendas/proposiciones con afectación presupuestaria vamos a denominarla «veto presupuestario», una expresión poco técnica que, sin embargo, ya ha hecho fortuna, hasta el punto de ser adoptada por el propio Tribunal Constitucional en sus últimos pronunciamientos. Básicamente, lo que reconoce nuestra Constitución en el art. 134 es la potestad exclusiva del Gobierno para elaborar y presentar los Presupuestos Generales, así como para, una vez aprobados, ejecutarlos. Como consecuencia de dichas competencias, se le otorga también la prerrogativa de poder vetar proposiciones o enmiendas parlamentarias que supongan una alteración del presupuesto aprobado (aumento de gastos o disminución de ingresos), en el entendimiento de que se estaría afectando el presupuesto en vigor y modificando una planificación político-económica ya aprobada. En definitiva, esta facultad tiene su sentido si pensamos que es el Gobierno el que debe ejecutar el presupuesto y que dicha actividad se vería imposibilitada (o, cuanto menos, muy limitada) si el Parlamento pudiera inopinadamente modificar las partidas y las cifras de gasto o ingreso en mitad del ejercicio presupuestario.

Por otra parte, dicha facultad es similar a la existente en otros ordenamientos de nuestro entorno (Giménez Sánchez, 2005). Por ejemplo, en Francia,

donde el art. 40 de la Constitución<sup>1</sup> establece la inadmisibilidad (mediante la llamada excepción de *irrecevabilité*, es decir, sin necesidad siquiera de que el Gobierno lo invoque) de aquellas proposiciones de ley que den lugar a mayores gastos o menores ingresos y cuyo control recae sobre el presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara respectiva. Sin embargo, esta figura presenta un par de diferencias significativas con el modelo previsto en España, en cuanto que, en primer lugar, se aplica también a las iniciativas del Gobierno y, en segundo lugar, se entiende indiscutidamente que el bien jurídico protegido es el de la anualidad presupuestaria<sup>2</sup>. Otra versión de esta facultad del Ejecutivo la encontramos en Alemania, donde el art. 113 de su norma fundamental (LFB)<sup>3</sup> también requiere el consentimiento gubernamental respecto de aquellas proposiciones que generen nuevos gastos, los eleven, o los comprometan para el futuro, así como para aquellas que supongan una reducción de los ingresos o los comprometan para el futuro. En esos casos el Gobierno Federal podrá exigir —mediante la presentación de un informe en un plazo de seis semanas— que el Parlamento aplaze la aprobación de dichas leyes. También

---

<sup>1</sup> Art 40. 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.

<sup>2</sup> Para una clara y comprensiva explicación resulta aconsejable una lectura del esquema publicado en la web de la Asamblea Nacional (<https://bit.ly/2I7yi0G>), así como la completa guía *Les irrecevabilités de nature constitutionnelle*, editada por el Senado y disponible en su página web (<https://bit.ly/389A8Zq>).

<sup>3</sup> Art. 113 [Aprobación del Gobierno Federal de los aumentos de gastos o la disminución de ingresos].

1. Requieren la aprobación del Gobierno Federal las leyes que aumenten los gastos presupuestarios propuestos por el Gobierno Federal o que impliquen nuevos gastos o los involucren 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. En este caso, el Gobierno Federal deberá hacer llegar al Bundestag un dictamen en el plazo de seis semanas.
2. El Gobierno Federal podrá exigir en un plazo de cuatro semanas, a contar desde la aprobación de la ley por parte del Bundestag, que este vuelva a adoptar una nueva decisión.
3. Si la ley hubiese sido adoptada de acuerdo con el artículo 78, el Gobierno Federal solo podrá negar su aprobación dentro de un plazo de seis semanas y únicamente en el caso de haber iniciado previamente el procedimiento previsto en el apartado 1, frases 3 y 4, o en el apartado 2. Vencido dicho plazo, la aprobación se considerará otorgada.

prevé la Constitución que, en caso de haber sido ya la proposición de ley aprobada por el Bundestag, el Gobierno Federal podrá exigir en un plazo de cuatro semanas desde ese momento que aquel vuelva a adoptar una nueva decisión. En este último caso, según el procedimiento desarrollado por la norma 87 del Reglamento del Bundestag, se considerará que la proposición de ley deberá ser reenviada tanto a la Comisión principal como a la de Presupuestos.

Pero volviendo al sistema español, lo cierto es que no ha sido esta una cuestión especialmente conflictiva en el ámbito político, ni mucho menos ante el Tribunal Constitucional, aunque sí parecería que se suscita por oleadas. Así, en el año 2006 se resolvieron un recurso de inconstitucionalidad, primero, y un recurso de amparo, pocos días después, relativos a esta cuestión, originados ambos en el ámbito autonómico, que dieron lugar a sendos pronunciamientos en los que el Tribunal se limitó a responder estrictamente la cuestión planteada, bien que sin llegar a abordar el problema en su integridad, dejando, en mi opinión, la cuestión planteada en unos términos un tanto ambiguos<sup>4</sup>. Después de más de una década sin tratar esta cuestión —salvo un recurso de amparo suscitado en el seno del Parlamento catalán en el que el Tribunal perdió una ocasión de oro para ir fijando algunos aspectos que posteriormente se han revelado problemáticos—, de súbito, en el último año y medio se han producido cinco pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional, y por vez primera todos ellos acaecidos en el ámbito estatal. Como primera causa evidente de esta nueva litigiosidad suscitada, debe aclararse que en la práctica parlamentaria española en el nivel estatal lo habitual ha sido que los sucesivos Ejecutivos hayan evitado la utilización de esta facultad, dejando que fuese la mayoría parlamentaria que lo apoyaba la que, en su caso, rechazase las proposiciones de ley provenientes de la oposición<sup>5</sup>. Por un lado, desde una perspectiva institucional, dicha renuncia del Gobierno a ejercer una facultad constitucionalmente reconocida se ha interpretado como un intento de favorecer la libre actuación de las Cámaras y fomentar el debate parlamentario; por otro lado, desde el propio interés político-electoral, los sucesivos Ejecutivos han preferido evitar la imagen del conflicto y ofrecer un perfil más

---

<sup>4</sup> En este mismo sentido se manifiesta el más completo análisis de ambas sentencias llevado a cabo por Marrero García-Rojo (2007).

<sup>5</sup> Debe señalarse que el plazo de quince días que los reglamentos parlamentarios conceden al Gobierno para pronunciarse acerca de la conformidad a tramitación de las enmiendas y proposiciones de ley operan como el silencio positivo en los procedimientos administrativos, de modo tal que, si el Ejecutivo no responde dentro de dicho plazo, se entiende concedida la conformidad a la tramitación de la iniciativa en cuestión.

amable y dialogante. La única excepción reciente a este comportamiento la encontramos en la segunda legislatura del presidente Rodríguez Zapatero, en la que numerosas proposiciones de ley formuladas por diferentes grupos parlamentarios sufrieron el veto del Gobierno<sup>6</sup>, lo que impidió su toma en consideración por el pleno del Congreso de los Diputados, sin que tampoco ello suscitara especiales debates ni dicha situación llegara al conocimiento del Tribunal Constitucional.

Sin duda, una de las principales consecuencias de la crisis del bipartidismo que ha caracterizado nuestro sistema de gobierno hasta las elecciones europeas de 2014 ha sido la de acabar con las fáciles mayorías de gobierno, lo cual viene generando desde entonces (y todo hace prever que nada cambiará a mejor en este sentido ni a corto ni a medio plazo) enfrentamientos constantes entre el Ejecutivo y el Parlamento. Precisamente, uno de estos conflictos tuvo su origen en el frecuente uso que el Ejecutivo de Mariano Rajoy —primero en funciones y luego en su ejercicio ordinario— vino a hacer de su prerrogativa de oponerse por motivos presupuestarios a la tramitación de cuarenta y cinco proposiciones de ley en la XII legislatura. Sin embargo, lo peculiar de esta situación no radicó tanto en el veto del Gobierno en sí, dado que, como acabamos de mencionar, aunque poco frecuente, tampoco resultaba completamente inédito, sino más bien en la reacción de la Mesa del Congreso de los Diputados frente a dicha decisión del Ejecutivo. En efecto, la Mesa del Congreso, tras examinar dichos vetos del Gobierno, consideró que dos de ellos resultaban injustificados (concretamente, la proposición de ley para la mejora de las condiciones de los trabajadores subcontratados —que planteaba una reforma en este punto del Estatuto de los Trabajadores—, y la proposición de reforma de la LOMCE), mientras que para las restantes proposiciones de ley dejaba su tramitación temporalmente en suspenso, solicitando, además, un informe a los servicios jurídicos de la Cámara<sup>7</sup>. Seguidamente, el Ejecutivo

---

<sup>6</sup> Si bien, como denuncia Ruiz Almendral (2018), las cifras de los vetos presupuestarios ejercidos no son claras, en parte porque no todos se encuentran registrados en la base de datos del Congreso de los Diputados, que tampoco permite acceder a la motivación esgrimida en su momento, ni al expediente, en la prensa del momento se recogía la noticia de que de las 115 proposiciones de ley vetadas hasta entonces, 93 databan de la segunda legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero, a raíz de la adopción de medidas de ajuste para el cumplimiento de los compromisos presupuestarios con la Unión Europea. Véase <https://bit.ly/2I9bVYY>.

<sup>7</sup> En dicho informe se defendía «la posibilidad de que en aquellos casos en que se ha presentado por algún grupo parlamentario un escrito de oposición al criterio el Gobierno [...] la Mesa acuerde trasladar el mismo al Gobierno, requiriéndole motivación adicional o complementaria», además de recordar la obligación de la Mesa de

presentó un requerimiento formal de reconsideración ante la Mesa del Congreso para que la Cámara rectificase su negativa a atender los vetos, como paso previo a la interposición ante el Tribunal Constitucional de dos conflictos de atribuciones entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, de cuya resolución daremos cuenta más adelante<sup>8</sup>.

Por último, el Gobierno formado a partir de la moción de censura decidió, nada más estrenar el cargo, levantar el veto presupuestario que había impuesto el Ejecutivo de Mariano Rajoy a diecisiete proposiciones de ley del Grupo Parlamentario Podemos, si bien, por su parte, también hizo uso de esa facultad en una ocasión<sup>9</sup>, sin que la mayoría de la Mesa objetara dicha decisión.

En conclusión, de toda esta situación de tensiones entre el Gobierno y el Congreso a propósito del veto presupuestario, da cuenta también el hecho de que en mayo de 2017 el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea registrase una proposición de reforma del Reglamento del Congreso<sup>10</sup>, para modificar los arts. 111 y 126. Dicha iniciativa tenía por objeto aclarar las competencias de la Mesa respecto del alcance de su facultad de control sobre las decisiones del Gobierno de aceptar o denegar la conformidad, y a ella me referiré más adelante, a pesar de que caducó con el final de la pasada legislatura, sin que haya vuelto a presentarse hasta el momento en la XIV legislatura.

Hasta aquí he realizado una breve presentación del actual estado de la cuestión desde una perspectiva política, pero antes de proceder a analizar la evolución de la jurisprudencia constitucional respecto de la configuración, los límites y el control del llamado veto presupuestario del Gobierno, pasaré a exponer de forma sistemática los distintos problemas jurídicos que plantea el art. 134.6 de la Constitución, como paso previo para entender mejor el alcance de dicha doctrina.

---

garantizar los derechos de fundamentales de los diputados frente a eventuales abusos del Gobierno al vetar sus iniciativas. Martínez Santa María (2019) recoge el contenido completo del citado informe.

<sup>8</sup> Sobre esta cuestión, véanse más en detalle Sanz Pérez (2018) y Giménez Sánchez (2017 a y c)

<sup>9</sup> Presidencia del Gobierno remitió a la Mesa del Congreso su disconformidad con la tramitación de la proposición de ley a iniciativa de Ciudadanos relativa a la mejora de la autonomía y la rendición de cuentas de las universidades españolas, instando al Gobierno a presentar un proyecto de ley para la creación de una agencia independiente para la Alta Inspección Educativa del Estado. La motivación de la negativa a conceder la conformidad se basaba en el coste de cinco millones de euros que supondría la creación de este órgano.

<sup>10</sup> Véase <https://bit.ly/3aeYnXO>.

## II. REGULACIÓN Y LÍMITES DEL INSTITUTO DE LA CONFORMIDAD DEL GOBIERNO A LA TRAMITACIÓN DE INICIATIVAS PARLAMENTARIAS CON REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

En nuestro ordenamiento jurídico, al margen de la atribución constitucional al Gobierno de la facultad de vetar las iniciativas parlamentarias que supongan «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios», en el art. 134.6, son realmente los reglamentos de las Cámaras los encargados de desarrollar normativamente este trámite legislativo.

A este respecto, lo primero que llama la atención es que la regulación difiere sensiblemente en ambas Cámaras. Así, el Reglamento del Senado (arts. 108.2 y 151.2) establece idéntico trámite para las proposiciones de ley que para las enmiendas presentadas, según el cual el presidente de la Cámara deberá remitirlas todas directamente al Gobierno, sin realizar propiamente un procedimiento de calificación, si bien en caso de conflicto «corresponderá al Presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir en el procedimiento contemplado en el presente artículo» (art. 151.6). En cambio, el Reglamento del Congreso de los Diputados ha optado por un procedimiento diferenciado según se trate de proposiciones o de enmiendas. Por un lado, su art. 126.2 prevé que sea la Mesa de la Cámara el órgano encargado de enviar al Ejecutivo todas las proposiciones presentadas. Por el contrario, cuando se trate de enmiendas, el art. 111.2 del citado reglamento atribuye auténticas funciones calificadoras a la Ponencia de la Comisión encargada de la redacción del informe, ya que será dicha Ponencia, a través del presidente del Congreso, la encargada de remitir aquellas enmiendas que, «a su juicio», puedan conllevar un aumento de créditos o una disminución de los ingresos<sup>11</sup>. Es importante destacar también que, en relación con la motivación del Gobierno, el art. 126 RCD se limita a exigir que con su respuesta indique la «conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (art. 126.2), lo que deberá hacerse mediante una respuesta expresa (art. 126.3). Por último, debe señalarse que para el supuesto de las proposiciones de ley el art. 126. 4. establece

---

<sup>11</sup> Esta atribución de funciones calificadoras consideradas eminentemente técnicas a un órgano sustancialmente político, como es la Ponencia, ha sido objeto de fuertes —y, creo, merecidas— críticas, dando lugar a sendas resoluciones del presidente del Congreso (de 12 de enero y de 30 de noviembre de 1983) que atribuían la calificación de enmiendas con efectos financieros sobre el Presupuesto a la Mesa. Véase Giménez Sánchez (2005: 287-335).

que, «[a]ntes de iniciar el debate, se dará lectura al criterio del Gobierno, si lo hubiere», con lo que no parece presuponer una aceptación automática de todas las expresiones de disconformidad emitidas por el Ejecutivo.

Por otra parte, en el ámbito autonómico, solo los estatutos de autonomía de Andalucía, Extremadura y Valencia atribuyen dicha facultad a sus Gobiernos respecto de las enmiendas, aunque alguno más lo recoge en relación con las proposiciones de ley. Pese a dicha falta de cobertura estatutaria, catorce comunidades autónomas han establecido el requisito del consentimiento del Gobierno para tramitar las enmiendas con repercusiones presupuestarias en la tramitación parlamentaria del presupuesto. En concreto, dos de ellas, tanto para las enmiendas que entrañen aumento de gasto como disminución de ingresos, y las doce restantes solo para estas últimas, esto es, para aquellas que pretendan disminuir los ingresos (Gómez Corona, 2018: 14).

Partiendo, pues, de la regulación jurídica expuesta, a lo largo de estos años han sido varios los problemas constitucionales que se han suscitado, tanto en la práctica político-institucional como por la propia doctrina académica en torno al alcance de la facultad de veto presupuestario del Gobierno. De forma algo esquemática, y con el único objetivo de simplificar las cosas, podríamos clasificarlos en torno a cuatro aspectos principales:

1. La primera cuestión que conviene aclarar es que, en principio, nadie cuestiona que, una vez determinada la concurrencia del supuesto de hecho habilitante, el Gobierno es completamente libre de otorgar o de denegar dicha conformidad, en lo que constituye una decisión de oportunidad política cuyo único titular es el Ejecutivo. No obstante, una excepción a este planteamiento la encontramos en Escribano López (2018), que no considera que la competencia de otorgar/denegar la conformidad para tramitar iniciativas parlamentarias constituya una facultad para el Gobierno, sino que para este autor se trataría de una obligación que, en consecuencia, debería operar automáticamente. No parece, sin embargo, que esta teoría cuente con mucho respaldo desde la propia formulación literal del precepto constitucional, ni tampoco desde la propia concepción del presupuesto como vehículo de la política gubernamental.
2. En segundo lugar, respecto de las iniciativas a las que resulta de aplicación, debemos destacar que durante las primeras décadas de aplicación de la Constitución, entre la doctrina española el debate se ciñó tradicionalmente a la cuestión de si esa facultad del Gobierno de oponerse a la tramitación de enmiendas con repercusiones presupuestarias resulta o no de aplicación en los supuestos de tramitación del

propio proyecto de LPGE. En relación con esta cuestión no me voy a detener, ante todo porque no constituye el objeto de este artículo, pero también porque la doctrina se ha pronunciado ya largo y tendido sobre este interrogante, sin que las posiciones discrepantes hayan sido reconciliadas. Permítaseme, pues, limitarme a exponer de la forma más breve posible los antecedentes y el estado de la cuestión<sup>12</sup>. En efecto, para comprender el auténtico alcance del art. 134.6 CE es preciso remontarse a su accidentada tramitación durante el proceso constituyente, cuando, a partir de una enmienda presentada por el entonces senador Fuentes Quintana, el enunciado original del apartado 5 del art. 124 del Anteproyecto constitucional (tomado, a su vez, casi literalmente, de la LOE franquista)<sup>13</sup> acabó desgajándose en los actuales apartados 5 y 6 del art. 134 CE. Esta nueva redacción dificultó más aún la comprensión del precepto, especialmente respecto del alcance de la limitación de las facultades de enmienda parlamentaria, hasta el punto de alterar la intención del senador proponente, puesto que lo que él sugería era que la segunda parte del precepto mencionado pasase a ser el apartado 2, en modo tal que expresamente las limitaciones a las facultades de enmienda parlamentaria fuesen aplicables también en la tramitación de la LPGE. A esto debe añadirse lo denunciado por Escribano López (2018):

Una pequeña anécdota —desde luego bien relevante, mirada desde la perspectiva de la filibustera práctica a que ha dado amparo—, es la del error de transcripción del texto que habla de aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios en lugar de presupuestados, como se había aprobado, cuando se discutió este apartado 6 del 134 CE, para intentar fijar, sin género de dudas, el momento al que se refería la limitación que ahí se consagra.

---

<sup>12</sup> Si bien es cierto que este asunto fue especialmente tratado por la doctrina en las décadas de los ochenta y noventa del pasado siglo (expuesto en detalle por Giménez Sánchez, 2008), lo cierto es que parece haber recobrado actualidad y pueden leerse estupendas exposiciones del mismo en un par de artículos muy recientes: me remito, pues, a Escribano López (2017) y Gómez Corona (2018).

<sup>13</sup> «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».

El punto de debate doctrinal, pues, ha girado en torno a unas restricciones que no vienen exigidas por la Constitución, sino que constituyen una limitación que el propio Parlamento se ha autoimpuesto<sup>14</sup>. Desde esta perspectiva, para algunos autores (entre los que me encuentro), la limitación establecida en el art. 134.6 CE no sería aplicable en los supuestos de tramitación del proyecto de LPGE y ello por vulnerar el derecho de enmienda de los PGE que el apartado 1 de ese mismo art. 134 CE reconoce al Parlamento, conforme a una interpretación conjunta de diversos preceptos constitucionales (arts. 23.2, 66.1 y 2 y 134.1 CE), así como al principio democrático y al valor pluralismo político consagrados en su art. 1.1<sup>15</sup>. Por su parte, para los defensores de la tesis contraria, en cambio, la exigencia del consentimiento del Ejecutivo sería también extensible a las enmiendas presentadas durante la tramitación de la Ley de Presupuestos que produjesen los referidos efectos financieros, partiendo de la comprensión de la competencia presupuestaria como «competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado» (STC de 20 de julio de 1981, FJ 2)<sup>16</sup>.

En un primer momento, el propio Tribunal Constitucional tímidamente pareció sugerir que las limitaciones a la facultad de enmienda parlamentaria en el procedimiento presupuestario no tenían directo origen constitucional y, por tanto, derivarían de los reglamentos de las Cámaras, sin plantearse, no obstante, su eventual inconstitucionalidad<sup>17</sup>. En su jurisprudencia posterior, en cambio, al hablar de las

---

<sup>14</sup> Los reglamentos de las Cámaras establecen un procedimiento diferente según la enmienda en cuestión suponga una reducción de los ingresos o bien un incremento de los gastos. Para las enmiendas que impliquen una reducción de ingresos, el art. 133.4 RCD exige la conformidad del Gobierno, mientras que el Reglamento del Senado no se pronuncia al respecto. Cuando de lo que se trata, en cambio, es de una enmienda al proyecto de LPGE que implique un aumento de los gastos, en ambas Cámaras (arts. 133.3 RCD y 149.2 RS) se prevé la aplicación de la llamada técnica compensatoria, esto es, para su admisión a trámite se requiere hacer frente a dicho incremento del gasto compensándolo simultáneamente mediante la reducción de otro gasto por importe idéntico (o superior).

<sup>15</sup> A este grupo se adscriben las posturas de autores como Escribano López (2017; 2018), Giménez Sánchez (2008), Gómez Corona (2018), Martínez Lago (1990) y Redondo García (2002).

<sup>16</sup> Esta teoría se defendió en los primerísimos años siguientes a la aprobación de nuestra Constitución por autores como Falcón y Tella, Pérez Jiménez y Rodríguez Bereijo.

<sup>17</sup> «Cierto que quizá pueda decirse que tales limitaciones no deriven de la Constitución, pero también lo es que el requisito de la conformidad del Gobierno para toda

limitaciones constitucionales que, en general, pesan sobre la LPGE, pasó a mencionar conjuntamente los apartados 1.º, 6.º y 7.º del art. 134 CE, sin llegar a plantearse ninguna duda respecto de la constitucionalidad de la autolimitación operada por los reglamentos de las Cámaras al regular el procedimiento de admisión de enmiendas con repercusiones financieras en la tramitación parlamentaria de la LPGE. No obstante, debe señalarse que, ya desde la STC 223/2006, a la que seguidamente nos referiremos, el Tribunal viene insistiendo en que la tramitación de la conformidad del Gobierno solo es oponible frente a modificaciones del presupuesto en ejecución, es decir, respecto de ingresos y gastos presupuestados, por lo que no abarcaría los presupuestos en elaboración. En efecto, el Tribunal, en dicha sentencia, por primera vez «abiertamente ha enmarcado las limitaciones de los apartados 5 y 6 del art. 134 CE en el momento de la ejecución del Presupuesto. No llega a renegar explícitamente de la teoría de estas limitaciones son de aplicación, asimismo, en el momento de la aprobación del Presupuesto, pero implícitamente se puede llegar a entender» (Escribano López, 2018).

- 3) Actualmente, en cambio, la principal discusión jurídica gira en torno a lo que podría denominarse como determinación del supuesto de hecho habilitante, esto es, cuándo se entiende que una enmienda/proposición de ley supone «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios». En concreto, este es uno de los problemas a los que ha debido enfrentarse el Tribunal Constitucional tanto en los conflictos de atribuciones como en los recursos de amparo que se han sustanciado ante él en los últimos tiempos. Como tendremos ocasión de analizar en las próximas páginas, la discusión básicamente reside en el significado de «presupuestarios», esto es, si debe entenderse en un sentido estricto, referido, pues, solo a las concretas partidas recogidas en la LPGE vigente (sea la del año o la prorrogada); o, en un sentido amplio, que implique cualquier repercusión económica que afecte a la situación económica del Estado, o, cuanto menos, que entienda que, a raíz de la reforma constitucional del art. 135, resultaría que habría de considerarse que del principio de estabilidad presupuestaria se derivaría también un límite a las facultades parlamentarias que permitirían al Gobierno vetar iniciativas opuestas al citado principio.

---

proposición o enmienda que suponga aumento de gastos o disminución de ingresos que afecta a cualquier ley, envuelve, en este caso, una restricción constitucional del debate» (STC 27/1981, FJ 2).

- 4) Finalmente, la última de las cuestiones problemáticas ha sido la relativa al margen de control de la Mesa respecto de la decisión del Gobierno<sup>18</sup>. A este respecto, debemos adelantar que la doctrina del Tribunal se había mostrado vacilante. Por un lado, la STC 223/2006 había defendido el carácter «políticamente libre» del Gobierno en el ejercicio de dicha facultad, mientras que en la posterior STC 242/2006 se sostiene que la Mesa del Parlamento (en ese caso, el vasco) sí tiene margen de decisión y control frente al veto del Gobierno. Un tema este que ha debido aclarar el Tribunal recientemente en tres recursos de amparo resueltos en 2018 y 2019, como tendremos a continuación ocasión de analizar.

Determinados ya los términos jurídicos en los que se sustancia el debate en torno a la facultad de veto presupuestario del Gobierno, podemos proceder a analizar cómo ha dado respuesta el Tribunal a las cuestiones planteadas. Para ello, he preferido seguir un criterio cronológico, que nos permita apreciar la evolución de su doctrina, empezando, así, por dos pronunciamientos que datan del año 2006, separados ambos solo por unos días.

### III. LA DOCTRINA PRECURSORA: SSTC 223/2006 Y 242/2006

En la primera de ellas, la 223/2006, se resolvía un recurso de inconstitucionalidad contra la reforma de dos preceptos (arts. 111.1 y 121.4) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que suponían una modificación sustantiva de la facultad que el art. 61 b) EAE atribuía al Ejecutivo extremeño de oponerse a las alteraciones de las previsiones de gastos e ingresos de un ejercicio presupuestario. Dicha modificación consistía *grosso modo* en permitir un control de fondo por

---

<sup>18</sup> «Es, en definitiva, el veto presupuestario contenido en el art. 134.6 CE una potestad gubernamental prácticamente ilimitada, dado que los órganos de dirección y gobierno de la Cámara no pueden más que aceptar la denegación de tramitar una determinada iniciativa una vez que el Ejecutivo manifiesta su disconformidad con la misma. La Cámara, por lo tanto, carece de recurso o réplica frente al Gobierno. Esta cuestión, aparentemente sencilla, esconde en su seno la verdadera problemática subyacente en torno al uso práctico del veto presupuestario, dado que el Gobierno, al poder ejercerlo sin capacidad de recurso, puede utilizarlo con una vis expansiva, ampliando la lógica esfera de aplicación del veto —esto es, iniciativas de incidencia económico-presupuestaria— a cualquier iniciativa que, directa o colateralmente, tenga un impacto financiero» (Delgado Ramos, 2019: 76).

parte del Pleno de la Asamblea respecto de la concurrencia del supuesto de hecho habilitante en caso de denegación por el Ejecutivo de la correspondiente conformidad a la tramitación de proposiciones de leyes o enmiendas que alterasen el presupuesto aprobado<sup>19</sup>.

El origen de la reforma objeto del citado recurso de inconstitucionalidad fue la apreciación por parte de los servicios jurídicos de la Asamblea de Extremadura de que la tramitación de algunas disconformidades expresadas por el Gobierno extremeño adolecían de falta de motivación. Lo cierto era que la disconformidad a que se refería el art. 61 b) EAE no exigía expresamente motivación alguna por parte del Ejecutivo, en línea con lo establecido en el art. 134.6 CE. Para intentar paliar ese vacío, en la nueva redacción dada al reglamento parlamentario no solo se preveía la eventualidad de una discrepancia entre el Ejecutivo y el Legislativo en relación con la circunstancia de que una enmienda o una proposición supusieran un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos, sino que se disponía que su resolución fuera, en último término, decidida por el Pleno de la Cámara. Debe decirse, asimismo, que otra novedad introducida por la reforma era la consistente en que todas estas previsiones pudieran venir referidas solo al ejercicio presupuestario en curso. Sin embargo, este último extremo no fue objeto de discusión por parte de los recurrentes, dado que estos entendían que dicha reforma se limitaba a explicitar lo ya implícitamente contenido en el propio Estatuto de Autonomía de Extremadura, de modo que si ahora lo comentamos es simplemente por la relevancia que dicha cuestión adquirirá, en cambio, en otros procedimientos posteriormente planteados.

Así las cosas, la cuestión a resolver en este pronunciamiento era básicamente la de si la atribución al Pleno de la Asamblea de la facultad de rechazar, por notoriamente infundada, la oposición del Gobierno a la tramitación de una enmienda o de una proposición de ley, que alterasen las previsiones presupuestarias en relación con los créditos y los ingresos, resultaba o no contraria al art. 60 b) EAE. Para enfocar la cuestión, el Tribunal comienza estableciendo que la atribución al Gobierno de la prerrogativa de expresar su disconformidad a aquellas proposiciones de ley o enmiendas que impliquen

---

<sup>19</sup> Dicha reforma del Reglamento de la Asamblea extremeña, en concreto de los arts. 111 y 121, tenía su origen en una proposición de ley procedente del Grupo Popular, que contó con la oposición del Grupo Socialista. En dichas disposiciones se preveía específicamente el supuesto de la intervención del Pleno en caso de discrepancia de pareceres con lo establecido por el Gobierno, cuando —se decía— «la disconformidad de la Junta de Extremadura sea manifiestamente infundada».

una modificación de los presupuestos resulta una consecuencia directamente derivable del «parlamentarismo racionalizado» como forma de gobierno. Se trata, en definitiva, de que, aprobada una ley de presupuestos para todo un año, esta es, a fin de cuentas, el «vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno» durante dicho período<sup>20</sup>. Por ese motivo, entiende el Tribunal que permitir que el Parlamento pudiera en cualquier momento aprobar leyes que alterasen dicho plan económico significaría una interferencia clara en las facultades de ejecución presupuestaria constitucionalmente atribuidas al Ejecutivo, lo que, en definitiva, «supone modificar la regla prevista en el Estatuto de Autonomía de Extremadura» (FJ 6).

Menos de tres semanas después de la sentencia que acabamos de analizar, la Sala Primera del Tribunal Constitucional se pronunció de nuevo sobre esta cuestión, en la STC 242/2006, de 24 de julio, que resuelve un recurso de amparo interpuesto por varios parlamentarios contra un Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, desestimatorio de la reconsideración contra otro acuerdo anterior que inadmitió a trámite la proposición de ley del GP Popular Vasco, con el argumento de que entrañaba disminución de los ingresos presupuestarios.

Lo más llamativo de la nueva resolución, a mi juicio, es que ni siquiera se citase la STC 223/2006, de 6 de julio, ignorando la sentencia apenas comentada. Resulta difícil creer que pueda tratarse de una omisión involuntaria, dada la proximidad de las fechas, por lo que más bien parece responder a la voluntad de apartarse de la doctrina allí establecida, bien que sin llegar a contradecirla expresamente.

La cuestión central que se suscita en este recurso afecta al alcance del papel de la Mesa en el control de la eventual disconformidad del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley/enmiendas legislativas con consecuencias presupuestarias, respecto de la cual el Tribunal sí reconoce a la Mesa un cierto margen de maniobra frente al veto gubernamental, pese a que el Reglamento del Parlamento Vasco no atribuía ninguna competencia de control sobre el veto parlamentario ni a la Mesa ni al Pleno de la Cámara, precisamente con base en «su función genérica de calificación respecto a los documentos de índole parlamentaria remitidos por el Gobierno» (FJ 3). Además, ese margen de apreciación reconocido a la Mesa del Parlamento (insisto, a pesar de que el reglamento parlamentario no le atribuyese funciones específicas en relación con este asunto) implica, *sensu contrario*, según el Tribunal

---

<sup>20</sup> En otras palabras, una exigencia derivada del principio de anualidad presupuestaria (Martínez Lago, 2011: 52-63).

Constitucional, que el Gobierno debe motivar su disconformidad a la tramitación y su criterio no puede estar manifiestamente infundado, dado que estos extremos sí podrán ser controlados por la Mesa de la Cámara sin que ello implique vulnerar la competencia gubernamental.

Por último, en esta STC 242/2006 el Tribunal no es especialmente preciso en cuanto se refiere a la otra cuestión a la que nos venimos refiriendo, de determinación del supuesto de hecho habilitante. En efecto, en este supuesto el Alto Tribunal considera que no puede afirmarse que la motivación del Gobierno Vasco para fundamentar su disconformidad fuese irrazonable, ya que se basaba en datos objetivos que no han sido cuestionados por ninguna de las partes. Por otro lado, lo que en realidad discuten las partes era el ámbito temporal en que los efectos presupuestarios debían producirse, para lo cual el Tribunal aplica un test de razonabilidad, al entender que el criterio del Gobierno —compartido implícitamente por la Mesa del Parlamento— no puede considerarse ni arbitrario ni irrazonable, y, por tanto, excluiría la posibilidad de sustituir la decisión del Gobierno.

#### IV. UNA OCASIÓN PERDIDA PARA HABER FIJADO SU DOCTRINA: LA STC 19/2015

En este caso se trataba de un recurso de amparo dirigido contra diferentes resoluciones de la Mesa del Parlamento de Cataluña que decidieron dejar sin efecto el acuerdo de admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular por la igualdad de oportunidades en el sistema educativo catalán. La iniciativa en cuestión había sido inicialmente admitida a trámite por acuerdo de la Mesa del Parlamento en noviembre de 2011, y se encontraba ya en fase de obtención y presentación de las 50 000 firmas requeridas legalmente como aval. Posteriormente, el Gobierno de la Generalitat, tras la aprobación de la Ley de Presupuestos en febrero de 2012, había remitido a la Mesa de la Cámara su oposición a la tramitación de la iniciativa, argumentando que su aprobación comportaría un aumento del gasto presupuestado para el año en curso (gastos de personal docente del capítulo I del presupuesto y de la partida presupuestaria destinada a los conciertos educativos), tal como se recogía en el informe del Departamento de Educación, que se aportaba. Dicho acuerdo se adoptó después de aprobarse, en el mes de febrero, la Ley de Presupuestos de 2012, que supuso el fin de la prórroga de la Ley de Presupuestos de 2011, y en cuyo art. 17.4 se establecía la obligación del Gobierno, durante el ejercicio 2012, de «oponerse a cualquier iniciativa legislativa que conlleve crecimiento del gasto público presupuestado, si no se proponen, al mismo tiempo los

recursos adicionales necesarios». En respuesta a dicha solicitud del Gobierno, la Mesa del Parlamento acordó revocar la iniciativa, declarando concluida su tramitación.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional decidió otorgar el amparo al considerar que dicha revocación retroactiva había supuesto una vulneración del derecho de los parlamentarios recurrentes a participar en asuntos públicos y anular los acuerdos de la Mesa en una sentencia un tanto sorprendente, en algunos aspectos, frente a la cual el magistrado Ollero Tassara emitió un voto particular disidente.

En efecto, el Tribunal se basa en lo siguiente:

[...] la decisión de la Mesa del Parlamento de dejar sin efecto la previa admisión a trámite de la proposición de ley derivada de la iniciativa legislativa popular presentada —lo que equivale materialmente a una decisión de inadmisión— y, por tanto, la interrupción del procedimiento de recogida de firmas con el argumento de la existencia de un veto presupuestario el Gobierno carece de cobertura legal, ya que (i) se adoptó en un momento inadecuado, (ii) con fundamento en un hecho que no está configurado normativamente como causa de inadmisión de este tipo de proposiciones de ley, y (iii) por la Mesa del Parlamento que carece de competencia para ello.

Básicamente, pues, el Tribunal critica que la decisión material de inadmisión estuviera fundada «en un hecho que no estaba configurado legalmente como causa de inadmisión de una iniciativa legislativa popular», ya que la falta de conformidad presupuestaria del Gobierno no figura entre las causas de inadmisibilidad de este tipo de iniciativas, recogidas ellas en el art. 6.2 de la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña. Parece, pues, que para el Tribunal la citada lista es taxativa, de manera que, al no estar expresamente previsto como causa de inadmisión de este tipo de iniciativas la falta de conformidad presupuestaria del Gobierno, «cualquier interpretación en ese sentido supone una ilegítima restricción del contenido esencial del art. 23.1 CE, por implicar que se evite el normal desarrollo del proceso de recogida de firmas de apoyo para su perfeccionamiento como iniciativa legislativa y, en su caso, su ulterior tramitación parlamentaria»; y, en consecuencia, implicaría una extralimitación de la Mesa en sus competencias. En este sentido, el Tribunal, en su fundamento jurídico 2, va incluso más allá, afirmando que «[l]a decisión de la Mesa de la Cámara respecto de la admisión de la iniciativa es un acto reglado que tiene por objeto comprobar que la iniciativa cumple con los requisitos de forma y que no tiene por objeto materias excluidas», lo

cual suponía una notable reducción incluso respecto de su propia doctrina hasta la fecha relativa a las facultades de calificación de la Mesa parlamentaria.

El voto particular del magistrado Ollero se muestra crítico, en primer lugar, con la falta de coherencia de lo establecido por la mayoría, cuando, pese a afirmar que «aunque no exista una superior legitimación de este tipo de iniciativas por su origen», más tarde excepciona para estas determinados aspectos de los procedimientos de tramitación legislativa. Asimismo, critica la consideración de acto reglado que hace la mayoría del papel reservado a la Mesa.

En definitiva, se trata de un pronunciamiento bastante cuestionable, en el que el Tribunal Constitucional perdió una ocasión de oro para delimitar el alcance de la función de verificación reservada a la Mesa parlamentaria respecto de las disconformidades gubernamentales frente a iniciativas parlamentarias por motivos presupuestarios.

## V. LOS CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES: SSTC 34 Y 44/2018

Ambos conflictos, a los que ya nos hemos referido antes y que traen su origen en el período de presidencia en funciones de Mariano Rajoy (Giménez Sanchez, 2017b), comparten una serie de fundamentos jurídicos, en los que el Tribunal aprovecha para fijar su doctrina respecto de la cuestión del alcance y límites de la competencia del Gobierno de expresar su disconformidad respecto de la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas con repercusiones presupuestarias, para luego dedicar el último de los respectivos fundamentos jurídicos a resolver el supuesto concreto<sup>21</sup>. Por ello voy a analizar primero de manera conjunta la doctrina del Tribunal, en cuanto que ello constituye lo relevante aquí, para resumir después brevemente cada uno de los dos supuestos.

### 1. DETERMINACIÓN DEL SUPUESTO DE HECHO HABILITANTE

A este respecto, en los fundamentos jurídicos de ambas sentencias se analizan fundamentalmente dos aspectos: el objeto del veto y su alcance temporal.

---

<sup>21</sup> Antes de entrar en el tema específico del alcance del veto presupuestario, sin embargo, debe señalarse que en el primero de los fundamentos jurídicos el Tribunal reafirma su doctrina más reciente, y sostiene que no es necesaria una *vindicatio potestatis* para plantear un conflicto entre órganos constitucionales, sino que es suficiente un comportamiento lesivo de las competencias propias.

- a) En estas sentencias, el Tribunal Constitucional sostiene que el objeto del veto presupuestario no es, sin más, el impacto económico de una medida, sino, de forma mucho más limitada, «los gastos e ingresos del sector público estatal» (art. 134.2 CE). En definitiva, el Tribunal exige que se trate de aquellos gastos e ingresos efectivamente reflejados en el presupuesto, que exista una afectación «real y efectiva», pues «rara vez las iniciativas parlamentarias serán enteramente neutrales en relación con las cuentas públicas, de modo que cualquier propuesta de medida legislativa es susceptible de tener un impacto sobre el volumen de los ingresos y gastos públicos, siquiera de forma hipotética o indirecta o, en todo caso, un impacto económico sobre alguna política pública» (STC 34/2018, FJ 7).
- b) El alcance temporal del veto, en consecuencia con lo anterior, debe ser también limitado, y debe ceñirse al presupuesto en vigor en cada momento, con independencia de que se trate de un presupuesto aprobado para el ejercicio o prorrogado. Esta afirmación la deriva el Tribunal, por un lado, del propio principio de anualidad, y, por otro, de la función constitucional que la LPGE desempeña, «como vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno». Consecuencia de lo anterior es que el veto presupuestario no podrá ejercerse por 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, con lo que no debería tampoco aplicarse a los presupuestos que se están tramitando, aunque el Tribunal no alude expresamente a esta cuestión.

Debe recordarse aquí que esta práctica consistente en vetar iniciativas legislativas, aunque su entrada en vigor estuviera diferida a un ejercicio presupuestario futuro, además de ser defendida por el Gobierno, venía avalada por un informe de la Oficina Presupuestaria del Congreso de los Diputados, con fundamento en la estabilidad presupuestaria, a la que se atribuye rango constitucional y, en consecuencia, se considera como un límite adicional a la potestad legislativa de las Cortes Generales<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> «De esta manera, el citado Informe avala la práctica del Gobierno, que recurre al artículo 134.6 CE conjugado con la necesidad de cumplir la estabilidad presupuestaria, argumentando que el artículo 11 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria somete a dicho principio la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y las demás actuaciones que afecten a los gastos e ingresos. Como argumento adicional, el Gobierno acude al artículo 15 de la misma Ley Orgánica, que destaca como una

Para el Tribunal, en cambio, aunque reconoce que «todo presupuesto está lógica y temporalmente conectado con las cuentas públicas aprobadas en ejercicios anteriores, y con las que se prevé elaborar para los ejercicios futuros, lo que encuentra su reflejo más evidente en los denominados “escenarios presupuestarios plurianuales”, «tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio de la potestad del artículo 134.6 CE se restringe, igualmente, a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso».

Aunque comparto el razonamiento del Tribunal en este punto, creo que la cuestión habría merecido una mayor explicación por su parte. En efecto, a raíz de la reforma del art. 135 CE llevada a cabo el 27 de septiembre de 2011, el principio de estabilidad presupuestaria se introduce en nuestro ordenamiento constitucional como principio de actuación de todas las Administraciones públicas<sup>23</sup>. Por ello, tanto el Gobierno como la Mesa del Congreso habían realizado un entendimiento amplio de la afectación presupuestaria, incluyendo todas aquellas medidas que supusieran un riesgo real y efectivo para el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, lo que implicaba admitir la posibilidad de que el parámetro de referencia lo constituyeran no solo el presupuesto en vigor, sino también presupuestos futuros. La cuestión no era tan fácil e inmediata como el Tribunal Constitucional parece dar a entender, si bien considero que tanto de una lectura literal del precepto como de la aplicación de un criterio sistemático (el art. 135 constituye un artículo aparte del 134, dedicado a la LPGE), como —muy especialmente— de la finalidad última que, como el propio Tribunal Constitucional ha venido señalando ya desde su primer pronunciamiento, constituye la razón de ser

---

de las concreciones del principio de estabilidad es el establecimiento de unos objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, que han de ser aprobados o rechazados por las Cámaras. Y, en la medida que estén aprobados por el Congreso unos objetivos de estabilidad y de deuda pública, el Gobierno entiende que puede oponerse a que se tramiten iniciativas que puedan parecer contradictorias con lo aprobado previamente» (Gómez Corona, 2018: 27).

<sup>23</sup> Además, el Gobierno alegaba que el art. 11 de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria, somete al principio de estabilidad presupuestaria la elaboración, aprobación y ejecución tanto de los presupuestos como de cualquier actuación que afecte a los gastos o ingresos de las Administraciones públicas, por lo que se supondrían incluidas las enmiendas y/o proposiciones de ley que puedan tramitarse en el Parlamento.

del veto presupuestario, que no es otra que el respeto al principio de anualidad presupuestaria (como, por otra parte, ocurre también en el derecho comparado), de la LPGE como vehículo de la política económica del Gobierno, en un sistema de parlamentarismo racionalizado como el nuestro, cabe defender un alcance temporal limitado del veto presupuestario, ceñido a los presupuestos en vigor.

## 2. MARGEN DE CONTROL RESPECTO DE LA DECISIÓN DEL GOBIERNO

Respecto del control de la decisión del Gobierno hay que distinguir también dos aspectos: en primer lugar, la obligación del Gobierno de motivar su respuesta, en tanto que precisamente de la facultad de control que corresponde a la Mesa parlamentaria deriva la obligación del Gobierno de motivar su disconformidad, y, en segundo lugar, el control propiamente dicho, que corresponde a la Mesa, es decir, lo que el Tribunal denomina «el procedimiento».

- a) Exigencia de motivación de la disconformidad del Gobierno: dado que la potestad del Gobierno no es absoluta, sino que está limitada, como se ha expuesto, ello necesariamente exige la justificación del veto, de manera que el Gobierno deberá justificar de forma expresa y motivada que la iniciativa propuesta repercute directamente en el presupuesto concreto, y todo ello sin perjuicio de que este «dispone en todo caso de un amplio margen de apreciación en su estimación de si se afecta o no, y en qué medida, a los ingresos y gastos de su presupuesto», siempre de acuerdo con el principio de lealtad institucional. Entiende el Tribunal que el requisito de la motivación se entiende cumplido si el Gobierno precisa claramente aquellos concretos créditos, de entre los contenidos en la LPGE vigente, que se verían directamente afectados.
- b) Sobre el margen del control que corresponde a la Mesa del Congreso, el Tribunal comienza recordando que, pese a la falta de regulación específica del Reglamento de la Cámara que establezca criterios para apreciar cuándo se produce una afectación presupuestaria, «ello no impide, sin embargo, un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por éste, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto». Insiste el Tribunal en

el carácter jurídico-técnico de la función de la Mesa de calificación del criterio del Gobierno, una función que considera «limitada», ya que nunca puede realizarse conforme a parámetros de oportunidad política, al estar integrada dentro de su función genérica de calificación de los documentos procedentes del Gobierno.

Se insiste, además, en la posición equilibrada que debe guardar la Mesa, por un lado, velando por garantizar los derechos de los parlamentarios *ex art. 23 CE*, y, por otro, respetando el principio de lealtad institucional en su relación con el Gobierno, evitando obstaculizar su actuación.

Asimismo, el Tribunal parte de lo que ha venido denominando como la función constitucional de los Presupuestos —o, mejor, de la LPGE— para concretar el tipo de control que debe llevar a cabo el órgano parlamentario en este tipo de supuestos. El Tribunal considera que la Mesa debe limitarse a «comprobar que el veto ejercido es efectivamente de índole presupuestaria», esto es, «constatar que se ha justificado por el Gobierno el cumplimiento de los requisitos, ya expuestos, del artículo 134.6 CE, en cuanto al objeto y el alcance temporal, y que por tanto concurre el requisito material contenido en la norma constitucional, esto es, la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios». En definitiva, lo que el Tribunal espera de la Mesa es que compruebe la motivación ofrecida por el Gobierno, para asegurarse de que existe una afectación presupuestaria «real y efectiva», pero sin poder llegar en ningún caso a realizar una valoración propia y alternativa, ya que ello supondría una inadmisibles intromisión en las funciones del Ejecutivo.

Resumiendo, pues, la doctrina defendida por el Tribunal, podría sintetizarse de la siguiente manera: la facultad del Ejecutivo prevista en el art. 134.6 CE se limita a afectaciones referidas al mismo ejercicio presupuestario y debe hacerse valer de manera expresa y motivada, siendo a su vez facultad de la Mesa de la Cámara la de examinar dicha motivación. Por otra parte, precisa tanto el alcance de dicho control llevado a cabo por la Mesa como el del llevado a cabo por el propio Tribunal:

[...] en este tipo de procesos, este Tribunal no puede sustituir ni la apreciación del Gobierno acerca de la afectación al presupuesto, ni tampoco la calificación de la medida que lleva a cabo la Mesa de la Cámara; tan sólo corresponde determinar si el rechazo al veto del Gobierno ha producido el menoscabo de la competencia que a éste le otorga el artículo 134.6 CE. Para ello, resulta

necesario examinar tanto la motivación exteriorizada por el Gobierno al invocar la potestad del artículo 134.6 CE, como la expresada por la resolución de la Mesa objeto de este conflicto.

### 3. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL APLICADA A LOS SUPUESTOS CONCRETOS

El Tribunal parte de su ya establecida doctrina respecto de la naturaleza de estos procesos constitucionales, en el sentido de considerar necesario que haya resultado una lesión real en las atribuciones del órgano reclamante, para poder apreciar la lesión que conduciría a la estimación del conflicto de atribuciones. Desde esta perspectiva, pues, el Tribunal no aprecia que en este caso la Mesa del Congreso de los Diputados haya producido el menoscabo de la competencia derivada del art. 134.6 CE, por lo que no estima el recurso planteado por el Gobierno. A ello conducen las siguientes consideraciones:

- a) STC 34/2018: referida a la proposición de ley para la paralización de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE).

Fundamentalmente, porque, como se desprende de su propia motivación, el Gobierno no ha precisado que la iniciativa legislativa afecte a los ingresos presupuestados en la ley para el sector público del Estado<sup>24</sup>. Para el Tribunal, «la pérdida de ingresos es tan solo una hipótesis, pues ello depende, en definitiva, de la decisión que en el futuro adopten las instituciones europeas», y entiende que el Gobierno no ha ofrecido un desglose anual que permitiese demostrar la conexión directa entre las disminuciones de ingresos alegadas y los presupuestos en vigor, que necesariamente debe cumplir la conformidad del art. 134.6 CE. El Tribunal Constitucional insiste una vez más en la necesidad de que el Gobierno justifique explícitamente la existencia

---

<sup>24</sup> Básicamente, lo que el Gobierno había alegado era que la derogación o paralización de la LOMCE implicaba «muy probablemente la pérdida total o parcial de los fondos prevista a partir del curso en que ésta se implante, dado que no se cumplirían en la forma programada y autorizada por la UE las medidas previstas», añadiendo que esto abriría «la incógnita de un nuevo y futuro proceso de re-financiación de una futura nueva normativa», así como que «la paralización de la LOMCE en este momento [...] conllevaría una disminución en los ingresos presupuestario del Estado y de todas aquellas comunidades sujetas a convenios (todas excepto Cataluña y País Vasco)».

de una «conexión directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética», entre la iniciativa y los ingresos y gastos presupuestarios, lo que en este caso no se habría producido.

- b) STC 44/2018, sobre modificación del art. 42.1 del Estatuto de los Trabajadores.

El Gobierno había expresado su oposición a la tramitación parlamentaria de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista por entender que esta iniciativa legislativa suponía un aumento de créditos para el sector público empresarial (afectación que ha de entenderse referida a los presupuestos para 2016, en vigor en el momento de presentación del conflicto, aprobados por la Ley 48/2015, de 29 de octubre). Dicho rechazo gubernamental, comunicado a la Cámara mediante oficio de 14 de octubre de 2016, se fundamentaba en un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de la misma fecha. De acuerdo con dicho informe, se afirmaba que «es indudable que la modificación en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados conlleva un incremento de los costes de las empresas públicas», especialmente del sector industrial, que contraten con empresas privadas la realización de prestaciones y servicios, para lo cual, «a modo de estimación, estos costes supondrían un cuantioso efecto en el sector público empresarial».

En este caso, el Tribunal nuevamente considera que el Gobierno no ha cumplido con su obligación de justificar que la proposición de ley en cuestión afecte directamente al presupuesto en curso, por suponer aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, ya que el Ejecutivo se limita a exponer una «hipótesis de impacto económico, sin referencia a partidas presupuestarias concretas»<sup>25</sup>, por lo cual no puede considerarse que la Mesa del Congreso, al rechazar el veto del Gobierno, haya menoscabado las competencias constitucionalmente reconocidas a este en el art. 134.6 y, en consecuencia, procede la desestimación del conflicto.

---

<sup>25</sup> A mayor abundamiento, el Tribunal acoge el argumento de la letrada de las Cortes, quien hace notar que, en realidad, los destinatarios directos de la citada iniciativa legislativa son las empresas privadas y sus trabajadores, ya que es a las empresas contratistas y subcontratistas a las que corresponde garantizar a sus trabajadores la igualdad de condiciones laborales esenciales pretendida por la reforma y no es ni obvio ni mucho menos inmediato que dichas empresas deban trasladar dichos costes en el precio de la contrata.

## VI. LOS RECURSOS DE AMPARO 94/2018, 39/2018 Y 17/2019

En todos estos pronunciamientos nos encontramos ante recursos de amparo planteados por diputados frente a acuerdos de la Mesa en los que esta había aceptado el veto del Gobierno. En ellos, de nuevo, podemos encontrar una estructura similar: todos plantean una argumentación prácticamente idéntica en los primeros fundamentos jurídicos, para luego dedicar uno o dos fundamentos jurídicos al final a su aplicación al supuesto concreto. Aquí vamos a respetar dicho planteamiento, aclarando que, al tratarse en todos los supuestos analizados de recursos de amparo contra las respectivas resoluciones de la Mesa del Congreso de los Diputados, ya no se trata tanto de definir los límites de la facultad concedida en el art. 134.6 CE al Gobierno, sino más bien de precisar los contornos de la facultad de control concedida a la Mesa de la Cámara a la hora de verificar las eventuales disconformidades del Gobierno a la tramitación de iniciativas parlamentarias.

Dicho lo cual, el esquema seguido por el Tribunal en todos estos supuestos puede sintetizarse en los siguientes cuatro puntos básicos:

1. Comienza recordando la íntima conexión entre el derecho contenido en el 23.2 CE (participación política de los parlamentarios) y el del 23.1 CE (de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes), y ello pese a que los recurrentes solo hubiesen alegado la vulneración del 23.2 CE.
2. Insiste en que el objeto sobre el que recae el recurso deben ser las decisiones de la Mesa, sin perjuicio de que indirectamente se habrá de abordar el análisis de la decisión del Gobierno.
3. Se remite «en su integridad» a lo establecido en las sentencias 34 y 44/2018 respecto de la determinación del supuesto de hecho habilitante.
4. Se centra en la cuestión relativa al alcance de la función de control por parte de la Mesa. Aunque en este punto también se remite a las sentencias anteriores, cuya doctrina resume, también añade algunos matices importantes. Así, se introduce en la idea de la doble responsabilidad de la Mesa del Congreso de los Diputados en estos supuestos, la cual consistiría, por un lado, en «la función de revisión del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto, ex artículo 134.6 CE, sobre las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios», y, de otro lado, en la obligación de velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del art. 23 CE, por cuanto se está afectando una iniciativa legislativa que constituye una manifestación

genuina de la actividad parlamentaria, lo cual puede implicar una limitación del *ius in officium* amparado constitucionalmente. Esto sitúa a la Mesa de la Cámara en una suerte de equilibrio que le obliga a no interferir las competencias del Gobierno, ni mucho menos sustituir su decisión, sino que su función consistiría simplemente en llevar a cabo un control reglado, de naturaleza técnico-jurídica (nunca de oportunidad política), y de alcance tanto formal como material. En definitiva, desde una perspectiva formal, «basta con verificar que el Gobierno haya dado respuesta expresa y motivada a la remisión de la proposición de ley, a los efectos de mostrar su conformidad o disconformidad, en este último caso a la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante (aumento de los créditos o disminución de los ingresos) y que lo haya hecho dentro de plazo» (STC 17/2019, FJ 3). Además, por lo que respecta al control material, el Tribunal reconoce a las Mesas parlamentarias «un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria», que se puede llevar a cabo mediante «un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por éste, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto».

## 1. STC 94/2018

Se trataba de un recurso de amparo contra los acuerdos de 28 de abril y de 6 de junio de 2017 de la Mesa del Congreso de los Diputados, que decidieron la no procedencia de la toma en consideración por el Pleno de la proposición de ley sobre el «Cierre de las Centrales Nucleares», presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados. En este caso, las alegaciones del recurrente no se centraban en la falta de una suficiente motivación por parte del Gobierno, ni en que se tratara de afectaciones presupuestarias solo hipotéticamente formuladas, sino en que se había extendido:

[...] el ámbito temporal del ejercicio de la facultad de veto del artículo 134.6 CE, más allá del presupuesto en curso, pretextando que, por su vinculación al principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y, en garantía de este, que se concreta para cada año en el establecimiento de unos objetivos de estabilidad que debe fijar el Consejo de Ministros y que van referidos a los tres ejercicios

siguientes para el conjunto de las Administraciones públicas, la limitación contenida en el artículo 134.6 CE ha de entenderse también aplicable a estos ejercicios presupuestarios posteriores, esto es a los denominados «escenarios presupuestarios plurianuales».

El Tribunal recuerda aquí, nuevamente, su reciente doctrina relativa al ámbito temporal al que viene referida la facultad de veto presupuestario del Gobierno reconocida en el art. 134.6 CE: un ámbito temporal circunscrito al ejercicio presupuestario en curso, que en el supuesto examinado eran los Presupuestos Generales del Estado del año 2016, con vigencia prorrogada.

Entiende, pues, en este caso el Tribunal que la resolución recurrida supuso, además de una vulneración de los derechos del art. 23 de los parlamentarios recurrentes, a los que reconoce el amparo solicitado, «una desnaturalización de la propia razón de ser de la potestad de veto del Gobierno reconocida en el artículo 134.6 CE», por lo que ordena la retroacción de las actuaciones, para que la Mesa dicte un nuevo acuerdo, «que sea respetuoso con el derecho de participación política del artículo 23 CE».

## 2. STC 139/2018

Promovido por ochenta y un diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso respecto de los acuerdos de la Mesa de la Cámara que impidieron la toma en consideración de una proposición de ley sobre modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones, a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva.

La peculiaridad de este supuesto reside en que el debate jurídico se suscitaba en torno a si, a los efectos de computar los límites de acumulación de recursos económicos para generar derecho a pensión no contributiva (art. 363.1d, 2 y 3 LGSS), debían integrarse en el concepto de «unidad económica» los supuestos en que parientes en un determinado grado compartiesen centro residencial, lo cual —como bien hace notar el Tribunal— constituye una cuestión de legalidad ordinaria cuya determinación corresponderá a la Administración de la Seguridad Social y, en su caso, a la jurisdicción encargada de su control. Así pues, el pronunciamiento del Tribunal se reduce a controlar la actuación calificadora de la Mesa del Congreso de los Diputados en relación con la no disconformidad del Gobierno respecto de la tramitación de la proposición de ley en cuestión.

Aquí, nuevamente, el Tribunal considera que el Gobierno no ha llegado a concretar como real y efectiva la afectación al presupuesto de gastos, puesto que se limita a afirmar que la innovación legislativa a la que el Gobierno se opuso comportaría un incremento de gasto público tanto por su eficacia para el futuro, una vez que se produjese su entrada en vigor, como por su aplicación retroactiva, formulándose como una hipótesis, sin concretar en partidas presupuestarias específicas.

### 3. STC 17/2019

Se trata en este caso de un recurso de amparo presentado por el Grupo Parlamentario Podemos contra la decisión de la Mesa del Congreso de aceptar el criterio del Gobierno de disconformidad en la tramitación de una proposición de ley que tenía por objeto reformar el Estatuto de los Trabajadores, reforzando la negociación colectiva.

Nuevamente se sustancia aquí la que a mi juicio constituye la cuestión más compleja de todas las que se analizan respecto del alcance de la facultad de veto presupuestario atribuida al Gobierno por el art. 134.6 CE, esto es, la relativa a su ámbito temporal. Una vez más se enfrentan las dos interpretaciones posibles. De un lado, la sostenida por el Gobierno y asumida por la Mesa del Congreso de los Diputados, que defiende que el fundamento constitucional de la facultad gubernamental de plantear la disconformidad a la tramitación de iniciativas parlamentarias también abarca el principio de estabilidad presupuestaria del art. 135, por lo que la facultad de veto prevista en el art. 134.6 CE vendría referida a un escenario presupuestario plurianual. En sentido contrario, los recurrentes consideran que «esta interpretación no es la más favorable al ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE», sin que haya una base normativa ni constitucional ni legal que así lo prevea. Además, continúan los recurrentes insistiendo en la diferente naturaleza jurídica del Presupuesto, que es una norma legal susceptible de ejecución, a diferencia de los escenarios presupuestarios anuales, que poseen un carácter programático.

En su pronunciamiento, el Tribunal simplemente se remite a su doctrina anterior, recordando que «el ejercicio de la potestad del artículo 134.6 CE se restringe, igualmente, a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso», algo que no considera que haya sido suficientemente motivado por parte del Gobierno en este supuesto. Por lo que respecta al papel de la Mesa, el Tribunal estima que en este caso no llevó a cabo un adecuado control del acuerdo del Gobierno, al limitarse a aceptarlo sin más. De conformidad

con dichas consideraciones, el Tribunal aprecia la vulneración de los derechos de los parlamentarios, concede el amparo solicitado y acuerda la retroacción de las actuaciones.

## VII. Y AHORA, ¿QUÉ?

La primera cuestión que cabría plantearse después de desmenuzar la evolución de la doctrina del TC relativa al art. 134.6 CE es la de si realmente se ha producido un giro jurisprudencial, si podemos hablar, pues, de un cambio respecto de su doctrina previa. Ciertamente, el propio Tribunal se remite abundantemente a las sentencias de 2006, pero reconoce explícitamente que no sirven para responder las dudas planteadas. En este mismo sentido, si bien es cierto que el Tribunal en 2006 no fue especialmente rotundo ni claro, sino que más bien se limitó a resolver estrictamente las cuestiones que se le planteaban, el Tribunal Constitucional en su nueva jurisprudencia no modifica ni altera sustancialmente la jurisprudencia anterior, sino que más bien la precisa. Así, el Tribunal Constitucional en su ultimísima doctrina ha procedido a delimitar el poder de veto del Gobierno, estableciendo unos requisitos que debe cumplir; en este sentido, podría decirse que ha objetivado dicha facultad<sup>26</sup>.

En una situación de elevada inestabilidad política como la actual, esto sin duda redundará en una menor conflictividad, al delimitarse más claramente las facultades de los órganos, y evitará probablemente los sistemáticos abusos que se registraron a finales de la legislatura XI y principios de la XII. Pero, siendo realistas, es poco probable que los problemas desaparezcan. En efecto, probablemente se conseguirá que el Gobierno de turno justifique muy sólidamente su veto, pero, por otro lado, «los grupos de oposición, prevaliéndose de la mayoría que tienen en el Congreso, aprobarán incrementos de gastos para el siguiente periodo presupuestario, pero como deberán ejecutarse mediante unos nuevos presupuestos, el Gobierno podría aprovechar para proponer la derogación del

---

<sup>26</sup> «[E]l Gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios. Esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética. Debe además referirse al Presupuesto en particular, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que, en el futuro, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, pues ello supondría un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las Cámaras la propia Constitución (art. 66 CE)» (STC 34/2018, FJ 9).

incremento»<sup>27</sup>. Asimismo, considero que hay otra cuestión que el Tribunal no ha dejado completamente cerrada, y que, por tanto, es susceptible de acabar siendo fuente de futuros conflictos. Me refiero, en concreto, al alcance de la facultad de control de la Mesa. El Tribunal Constitucional sostiene que la Mesa puede rechazar los vetos gubernamentales arbitrarios o manifiestamente irrazonables, pero sin que quepa sustituir al Gobierno en el ejercicio de esa prerrogativa constitucional. Esto, sin embargo, sigue sin resolver algunos supuestos potencialmente conflictivos. En otras palabras y por decirlo de forma clara: si el Parlamento es consciente de que los datos que proporciona el Gobierno en su motivación claramente no se ajustan a la realidad (por error, omisión o dolo), ¿puede la Mesa rechazarlo? ¿O ello excede de su capacidad de control?

En el sentido precisamente de clarificar las facultades de la Mesa del Congreso de los Diputados, recordemos que en mayo de 2017 el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea registró una proposición de reforma del Reglamento del Congreso<sup>28</sup>, para modificar los arts. 111 y 126<sup>29</sup>. Dicha iniciativa tenía por objeto aclarar las competencias de la

<sup>27</sup> *Expansión*, 24-4-2018. Disponible en: <https://bit.ly/2Tt6069>.

<sup>28</sup> Véase <https://bit.ly/3ab1P5M>.

<sup>29</sup> El art. 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados quedará redactado en los siguientes términos:

«3. Cuando el Gobierno manifieste su disconformidad en la tramitación de una Proposición de Ley, dicha disconformidad deberá ser comunicada de forma expresa, suficientemente motivada, dentro del plazo de treinta días hábiles a partir de su publicación y referirse única y exclusivamente al ejercicio presupuestario en curso.

4. La Mesa podrá, en ejercicio de las competencias que le otorga el art. 31.1 4.º y 5.º de este Reglamento, examinar y valorar tanto los requisitos formales como la motivación aportada por el Gobierno para decidir si acepta su disconformidad o se opone a la misma. A estos efectos, la Mesa podrá requerir del Gobierno la aportación de motivación adicional o complementaria dentro del plazo de quince días hábiles. Igualmente, cualquier grupo parlamentario podrá manifestar ante la Mesa de la Cámara su oposición a la disconformidad manifestada por el Gobierno, solicitándole que requiera al Gobierno información adicional. En caso de que la Mesa de la Cámara acuerde trasladar al Gobierno dicha solicitud, el Gobierno tendrá quince días hábiles para aportar motivación adicional o complementaria.

5. Cuando el Gobierno manifestara su oposición a la tramitación de una Proposición de Ley por suponer aumento de los créditos o disminución de los ingresos del ejercicio en curso, la Mesa podrá recabar informe a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales sobre el impacto presupuestario de la norma.

6. Transcurridos treinta días sin que el Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser

Mesa respecto del alcance de su facultad de control sobre las decisiones del Gobierno de aceptar o denegar la conformidad en la tramitación tanto de proposiciones de ley como de enmiendas legislativas, recogiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída sobre la materia (que en 2017, cuando se presentó la iniciativa, no era tan clara como ahora a este respecto), en el sentido de establecer que la Mesa, además de vigilar el cumplimiento de los requisitos formales por parte del Gobierno, también puede examinar el contenido de la motivación aportada por el Gobierno basándose en otros artículos del Reglamento del Congreso. A estos efectos, según la redacción recogida en la citada proposición de reforma del reglamento, si lo considerara necesario, la Mesa podría requerir al Gobierno la aportación de nueva información, así como «recabar informe a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales sobre el impacto presupuestario de la norma». Además, la citada proposición contemplaba un amplísimo margen de apreciación a la Mesa a la hora de controlar las eventuales disconformidades del Gobierno a la tramitación de iniciativas parlamentarias con base en el art. 134.6 CE, que seguramente excedería de la capacidad de control reconocida a la Mesa por el Tribunal Constitucional en la jurisprudencia que venimos comentando en las páginas anteriores.

Frente a esta proposición de reforma del Reglamento del Congreso, el Grupo Popular presentó una enmienda de texto alternativo<sup>30</sup> que fue rechazada,

---

incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración. Igual tratamiento tendrá la Proposición de Ley si el Gobierno no aportase la motivación adicional solicitada por la Mesa, dentro de los quince días siguientes a dicha solicitud.

7. Si la comunicación del Gobierno manifestando su disconformidad no fuese expresa o no se refiriera única y exclusivamente al ejercicio presupuestario en curso, la Mesa, previa comunicación expresa y suficientemente motivada al Gobierno, podrá proceder a su inclusión en el orden del día del Pleno.

Igualmente, si la Mesa considerase que la disconformidad del Gobierno no estuviese suficientemente motivada y que su admisión pudiera suponer una eventual violación de los derechos fundamentales o de la potestad legislativa que, de conformidad con el art. 23.1 y 2 y 66.2 de la Constitución asisten a los Parlamentarios, podrá, previa comunicación al Gobierno ‘expresa y suficientemente motivada, proceder a su inclusión en el orden del día del Pleno.

8. Si la Proposición de Ley es incluida en el orden del día del Pleno, antes de iniciar el debate para su toma en consideración, se dará lectura al criterio del Gobierno, si lo hubiere. El debate se ajustará a lo establecido para los de totalidad».

<sup>30</sup> Según el Grupo Popular, esta proposición de reforma del RCD proveniente del Grupo Podemos significaba en la práctica eliminar la capacidad de veto presupuestario del Gobierno mediante una reforma del Reglamento del Congreso, lo que, según ellos, suponía una reforma constitucional encubierta.

en la que insistía en que la Mesa solo podría «levantar el veto» del Gobierno (si se me permite la expresión coloquial) por motivos jurídico-formales y tras la solicitud de los informes preceptivos de la Oficina Presupuestaria de las Cortes y de la Secretaría general del Congreso<sup>31</sup>. En este caso las facultades de la Mesa, como puede comprobarse, quedaban muy recortadas respecto de lo que constituye la actual jurisprudencia constitucional.

No obstante, esta proposición caducó con el final de la pasada legislatura, sin que volviera a presentarse en la nuevamente breve XIII legislatura ni en lo que llevamos de la XIV, por lo que sería conveniente que los reglamentos de las Cámaras (y, muy señaladamente, el del Congreso de los Diputados) regularan esta cuestión, de conformidad con los parámetros determinados ya por el Tribunal Constitucional.

### *Bibliografía*

Delgado Ramos, D. (2019). El veto presupuestario del Gobierno. *Revista de Estudios Políticos*, 183, 67-99. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.183.03>.

---

<sup>31</sup> El art. 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados quedará redactado en los siguientes términos:

«4. Si dentro del plazo de treinta días naturales siguientes a su publicación, el Gobierno comunica, de forma expresa y motivada, su disconformidad en la tramitación de una proposición de ley, la Mesa del Congreso examinará que dicha comunicación cumple los requisitos jurídico-formales y que en la misma se justifica la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el Presupuesto del ejercicio en curso, precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas, pudiendo solicitar al Gobierno información adicional, si fuera necesario.

5. La Mesa del Gobierno únicamente podrá tramitar una proposición de ley sobre la que el Gobierno haya mostrado expresa y motivadamente su disconformidad, en el supuesto de que, con los informes preceptivos de la Oficina Presupuestaria de las Cortes y del Secretario General del Congreso, se concluya que la disconformidad manifestada no cumple con los requisitos que exige el apartado anterior.

6. Antes de iniciar el debate se dará lectura al criterio del Gobierno, si lo hubiere. El debate se ajustará a lo establecido para los de totalidad.

7. Acto seguido, el Presidente preguntará si la Cámara toma o no en consideración la proposición de ley de que se trate. En caso afirmativo, la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, sin que, salvo en el supuesto del artículo 125, sean admisibles enmiendas de totalidad de devolución. La proposición seguirá el trámite previsto para los proyectos de ley, correspondiendo a uno de los proponentes o a un Diputado del Grupo autor de la iniciativa la presentación de la misma ante el Pleno».

- Escribano López, F. (2017). Los límites gubernamentales al ejercicio de la competencia legislativa por las Cortes: un supuesto de extralimitación del ejercicio de la competencia gubernamental. *Revista Española de Derecho Financiero*, 173, 17-32.
- (2018). Acerca del régimen jurídico constitucional de las proposiciones de ley que impliquen aumento de gasto o disminución de ingresos presupuestados. Un comentario a las SSTC 34/2018 y 44/2018. *Revista Española de Derecho Financiero*, 180, 159-200.
- Giménez Sánchez, I. M. (2005). La intervención del Gobierno en el ejercicio de la función presupuestaria. En M. Aragón Reyes y A. J. Gómez Montoro (coords.). *El Gobierno. Problemas constitucionales* (pp. 287-335). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2008). *Las competencias presupuestarias del Parlamento*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2017a). Actividad legislativa del parlamento y conformidad del Gobierno a las proposiciones de ley por aumento de crédito o disminución de ingresos. En E. Aranda (coord.). *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones* (pp. 283-300). Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2017b). El control del Parlamento sobre el llamado «veto presupuestario» del Gobierno. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 42, 76-101.
- (2017c). La actividad desarrollada por las Cortes en la situación de legislatura fallida y de Gobierno en funciones. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 215-235. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.08>.
- Gómez Corona, E. (2018). Las potestades financieras de las Cortes Generales: del uso al abuso del veto presupuestario sobre las enmiendas con repercusión financiera. *Revista General de Derecho Constitucional*, 28.
- Marrero García-Rojo, Á. (2007). El control del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario (Comentario a la STC 223/2006, con consideración de la STC 242/2006). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 80, 309-359.
- Martínez Lago, M. Á. (1990). *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*. Madrid: Ministerio de Hacienda.
- (2011). Notas sobre el veto presupuestario en las relaciones Gobierno-Parlamento. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 21, 52-63.
- Martínez Santa María, P. (2019). Facultades de la Mesa respecto de la calificación de los escritos de disconformidad del Gobierno a la tramitación de Proposiciones de Ley. *Revista de las Cortes Generales*, 106, 333-547. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/106/1410>.
- Redondo García, A. M. (2002). La limitación que impone el artículo 134.6 de la Constitución al derecho de presentación y defensa de enmiendas. En *I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid: Parlamento y Presupuestos* (pp. 549-564). Madrid: Asamblea de Madrid.
- Ruiz Almendral, V. (2018). El presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional. *Revista Española de Derecho Financiero*, 179, 119-166.
- Sanz Pérez, Á. L. (2018). Del veto presupuestario impuesto al Parlamento por el Gobierno. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 8.