

EL CONFLICTO PRESUPUESTARIO GOBIERNO/CORTES GENERALES COMO *PERPETUUM MOBILE*

José María MORALES ARROYO
Catedrático de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho. Universidad de Sevilla
jmmorales@us.es

*En memoria de Manuel José Terol Becerra,
con quien aprendí bastantes cosas sobre cómo
funcionan los conflictos competenciales.*

I. INTRODUCCIÓN

En el marco de las competencias del Tribunal Constitucional uno de los campos más claramente conectado con la posición de la justicia constitucional en el contexto del modelo de separación de poderes se localiza, sin duda, en el procedimiento de resolución de los conflictos de atribuciones constitucionales regulado en el art. 73 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC). La resolución de cada uno de estos conflictos aclara no solo la posición y facultades que mantienen los órganos superiores con respecto al ejercicio de las competencias que les atribuye la Constitución, sino además el lugar en el que se va a colocar el propio Tribunal Constitucional a la hora de valorar los roles de los órganos en conflicto. Como se comprobará, bastante de este fondo emerge en las recientes Sentencias 34/2018 y 44/2018.

No han sido demasiadas las ocasiones en las que el Tribunal había abordado la resolución de reclamaciones de esta naturaleza. Cuatro hasta el momento¹. Pero en las dos primeras no emerge un problema estructu-

¹ STC 45/1986, de 17 de abril, sobre varios conflictos promovidos por el Consejo General del Poder Judicial contra determinados preceptos incluidos en los Proyectos de la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobados por el Pleno del Congreso de los Diputados, por el Pleno del Senado y ratificados luego por el Pleno del primero, y STC 234/2000, de 3 de octubre, promovido por el Gobierno contra el Senado en relación con el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara, de 29 de noviembre de 1995, de no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno relativa a la tramitación de un proyecto de ley orgánica. Junto a

ral similar al que deja al descubierto las dos sentencias más recientes. La primera, como se recuerda, fue un falso conflicto en la medida en que el Consejo General del Poder Judicial reclamaba para sí competencias propias en el procedimiento legislativo. Mientras que en la segunda el Tribunal, a partir de la interpretación del art. 90.3 de la Constitución, entiende que el mandato constitucional otorga competencias nítidas al Gobierno en la declaración de tramitación urgente de un texto legislativo.

En cambio, como se tratará de explicar, en las sentencias comentadas las pautas de la titularidad de las competencias y el alcance del ejercicio de las mismas están claramente identificadas y nítidamente atribuidas. Pero, pese a ello, se asume que resultará inevitable la intervención del Tribunal Constitucional en futuros conflictos con una causa similar.

En los conflictos recientemente resueltos confluyen varios temas de relevancia constitucional. A saber, la determinación del alcance del ejercicio del poder presupuestario que corresponde al Gobierno y a las Cámaras de las Cortes Generales, especialmente al Congreso de los Diputados, se presenta como una decisión con evidentes consecuencias sobre la dinámica de la separación de poderes propia de nuestra forma de Gobierno. Igualmente, la articulación de buena parte del conflicto en torno a un problema de naturaleza menor en el campo del Derecho parlamentario y sobre el procedimiento de la toma de decisiones parlamentarias coloca a la jurisdicción constitucional ante sus habituales problemas a la hora de tomar partido sobre la regularidad de los acuerdos parlamentarios. Y, por último, las consecuencias que un posible reproche de inconstitucionalidad pudiera tener para la validez de una norma, incluso en situaciones en las que aún no se hubiese alcanzado su aprobación.

Procedamos al análisis de tales temas a partir de las sentencias de 2018, que presentan una estructuración parecida en la resolución de las cuestiones. No obstante, por su precedencia en el tiempo se reconoce a la STC 34/2018 la capacidad para fijar doctrina y, en consecuencia, será esta la que se adopte como guía principal en el desarrollo del presente comentario.

las dos recientes, aquí comentadas, SSTC 34/2018, de 12 de abril, y 44/2018, de 26 de abril. Una vez elaborado este comentario ha visto la luz la STC 124/2018, de 14 de noviembre, en el que se ha resuelto un quinto conflicto de atribuciones, el núm. 3102-2016, interpuesto por la Letrada de las Cortes Generales en contra del Gobierno en funciones, en relación con el no sometimiento del mismo a iniciativas de control por el Congreso de los Diputados planteado.

I. EL DENOMINADO «VETO» EN EL MARCO DEL PODER PRESUPUESTARIO GUBERNAMENTAL

En el conflicto entre órganos constitucionales 355-2017, resuelto por la STC 34/2018, el Gobierno impugna los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre y de 20 de diciembre de 2016, que descartan la disconformidad del Gobierno a la tramitación por el Pleno de la proposición de ley orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Mientras que en el conflicto entre órganos constitucionales 356-2017, resuelto a través de la STC 44/2018, el Gobierno procede a la impugnación de los acuerdos de la Mesa del Congreso de 18 de octubre y de 20 de diciembre de 2016 por los que se rechaza la disconformidad gubernamental a la toma en consideración de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la modificación del art. 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados.

1. El supuesto «veto» en el contexto de las potestades del art. 134 de la Constitución

El debate político y la prensa vienen utilizando la expresión «veto gubernamental» para referirse a las competencias que atribuye el art. 134 de la Constitución al Gobierno, en cuyo apartado 6.º se establece que: «Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación». Quedan al margen de la controversia las facultades que correspondan o no al Gobierno, en el marco del monopolio de la iniciativa presupuestaria, para descartar enmiendas durante la tramitación del proyecto de ley de presupuestos².

² Sobre los complejos problemas derivados de la interpretación y aplicación del art. 134 CE, nos remitimos a la completa obra de F. ESCRIBANO LÓPEZ, *Presupuesto del Estado y Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1981. Y sobre el tema del veto puede consultarse el reciente trabajo de I. M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, «El control parlamentario sobre el llamado “veto presupuestario” del Gobierno», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 42 (2017), pp. 77 y ss.

La institución del «veto» se ha concebido como la facultad atribuida a un ente público de bloquear o retrasar una decisión tomada por otro órgano sobre razones de oportunidad política o de otra naturaleza. En cierta medida, si atendemos a los argumentos esgrimidos por la Abogacía del Estado en la interposición del conflicto, dentro de la primera de las posibilidades era como parece que lo venía entendiendo el Gobierno, en la medida en que, entre otros argumentos, defiende la existencia de un *uso parlamentario* favorable al seguimiento del acuerdo de disconformidad formulado a la tramitación de proposiciones de ley y de enmiendas en pasadas legislaturas³.

Frente a esa postura, el Tribunal, siguiendo en cierta medida su propia doctrina fijada en las SSTC 223/2006 y 242/2006⁴, procede a establecer los límites del ejercicio de la facultad gubernamental del art. 134.6 CE, descartando que se fundamente sobre criterios de oportunidad política y aproximándola al campo de las competencias regladas.

El marco de partida del conflicto, y, por ende, de la posición del Gobierno en el mismo, se localiza en el reparto de papeles —«sistema de contrapoderes», en términos del Tribunal— a la hora de elaborar una ley tan peculiar como es la ley de presupuestos. La interpretación que se realice de la facultad de veto no puede interpretarse aislada de las competencias generales atribuidas por la Constitución en la configuración de la norma presupuestaria. La ley de presupuestos se concibe como una ley singular vinculada a la función de Gobierno en su apartado de dirigir y

³ «En este caso, como afirma el escrito de la letrada del Congreso, cada proposición es única y debe examinarse en conexión con el plan presupuestario del Gobierno, sin que quepa por ello calificar dicha actuación de uso parlamentario» [STC 34/2018, FJ 3.c)].

⁴ La STC 223/2006 resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 111.1, párrafo segundo, y 121.4, párrafo segundo, del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma llevada a cabo por Acuerdo del Pleno de la Cámara en sesión de 29 de mayo de 1997 (publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura* de 9 de junio de 1997), por posible infracción del art. 61.b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura, en la medida que confería al Pleno de la Asamblea de Extremadura una facultad para superar la disconformidad a la tramitación de proposiciones de ley o de enmiendas manifestada por el Consejo de Gobierno sobre criterios de integridad presupuestaria. También la STC 242/2006 resolvió un recurso de amparo presentado por diversos diputados del Parlamento Vasco contra el Acuerdo de la Mesa de esa Cámara de 30 de enero de 2001, desestimatorio de la solicitud de reconsideración del Acuerdo de 29 de diciembre de 2000, por el que se inadmitió a trámite la proposición de ley del Grupo Parlamentario Popular Vasco sobre modificación del art. 133 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma, en aplicación del parecer negativo manifestado al respecto por el Gobierno Vasco.

orientar la política económica. Por ello, el art. 134 CE concede la iniciativa presupuestaria en exclusiva al Ejecutivo y, con garantía del principio de legalidad presupuestaria, a las Cortes la competencia en el momento de la aprobación de la ley de presupuestos.

Así pues, la ley de presupuestos viene definida por la Constitución por su *naturaleza competencial* tanto por los poderes singulares que atribuye a su diseñador (el Gobierno) en el proceso de elaboración como una vez aprobada⁵, con la singularidad, en este caso, de que se trata de un poder temporalmente limitado a la anualidad de su ejecución y, excepcionalmente, al periodo de prórroga previsto en el apartado 4.º del art. 134. Pero también *competencial* en virtud de su contenido acotado, en sentido positivo, por el deber de incluir la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado⁶, y en sentido negativo, por establecerse limitaciones a la inclusión en su articulado de la regulación de materias tributarias o la concurrencia de prohibiciones a la incorporación de materias ajenas a la propia cuenta presupuestaria⁷.

La «congelación de rango», que beneficia al Gobierno una vez entra la ley de presupuestos en el ordenamiento jurídico, capacita al Ejecutivo para modificar el gasto público autorizado o los ingresos estimados, bien haciendo que se tramiten iniciativas legislativas que los alteren (art. 134.5 CE), bien impidiendo o no la tramitación de proposiciones de ley o de enmiendas que supongan alteración de los mismos (art. 134.6 CE). Desde esta perspectiva, las facultades legisladoras y de control presupuestario de las Cortes quedan comprometidas por la autorización anual del presupuesto que se manifiesta en el acuerdo de su aprobación; un compromiso que puede protegerse rechazando las alteraciones a las consignaciones presupuestarias procedentes del Gobierno que considere inadecua-

⁵ Tajantemente afirma el Tribunal que «la ejecución del presupuesto corresponde igualmente, en exclusiva, al Ejecutivo» (STC 34/2018, FJ 6).

⁶ Art. 134.2 y STC 34/2018, FJ 6.

⁷ «Estas singularidades de la ley de presupuestos generales del Estado implican una relación de competencia con el resto de leyes ordinarias, tal y como se ha recordado, entre otras, en la STC 136/2011: “la relación entre la ley de presupuestos generales del Estado y las restantes leyes ordinarias [...], se desenvuelve en términos del principio de competencia. La ley de presupuestos generales del Estado es una norma directamente vinculada a la Constitución que le ha encomendado una regulación en términos exclusivos, por lo que su contenido queda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Estamos, pues, en presencia de una norma posición en el actual sistema de fuentes del Derecho se explica con el criterio de la competencia” (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 4)» (STC 34/2018, FJ 6).

das o bien mediante la tramitación de iniciativas legislativas o enmiendas que las modifiquen, aunque para esto último deban contar con el consenso gubernamental⁸.

En consecuencia, para el Gobierno no se trata más que de un problema de alcance de sus capacidades presupuestarias en esta ocasión, una vez que se han aprobado los presupuestos y se encuentran en su periodo de ejecución. Pero para las Cortes supone una vindicación sobre el alcance de la potestad legisladora que le reconoce el art. 66 CE y, en última instancia, su capacidad para controlar la *agenda legislativa*. Lo que requiere algunas explicaciones en torno al tema de los límites del ejercicio de las facultades gubernamentales.

2. Los diferentes límites de la potestad gubernamental

A la hora de fijar el marco en el que el Gobierno puede ejercer sus competencias para bloquear la tramitación de proposiciones de ley y de enmiendas, las sentencias comienzan por lo que denominan «el alcance objetivo». A este respecto, una de las dudas que manifiesta la representación del Congreso de los Diputados gira en torno al hecho de que las iniciativas legislativas no son económicamente neutrales y la puesta en práctica de sus medidas puede conllevar costes o afectar a la valoración de políticas públicas; por tanto, entender que cualquier *incidencia económica* autoriza al Gobierno a manifestar su disconformidad y bloquear la tramitación de una propuesta legislativa privaría en la práctica a las Cortes de una importante parte de su capacidad para ejercer sus funciones constitucionales.

Ante tal incertidumbre, el Tribunal mantiene que la acción del Gobierno solo tiene cobertura constitucional cuando trata de proteger la ley de

⁸ «Es evidente que esta misma relación de competencia a que se ha hecho referencia encuentra reflejo específico en la regla del art. 134.6 CE, de manera que la conformidad que debe prestar el Gobierno se refiere a la incidencia de una iniciativa del Parlamento sobre el presupuesto mismo, pues su fin, como ha quedado razonado, es salvaguardar la autorización ya obtenida por el Ejecutivo del Legislativo sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto, y, en suma, su propia acción de Gobierno (art. 97 CE). Por ello, aunque el denominado “veto presupuestario” sea un reflejo de la confianza otorgada por la Cámara, que no podrá después, yendo contra sus propios actos, retirar de forma indirecta por la vía de una iniciativa parlamentaria, lo determinante para su régimen jurídico es la propia función instrumental que el presupuesto cumple al servicio de la acción del Gobierno» (STC 34/2018, FJ 6).

presupuestos frente a actuaciones que incidan directamente sobre el presupuesto aprobado, es decir, que afecten *real y efectivamente* a los gastos e ingresos del sector público conforme a su configuración en los presupuestos en vigor⁹. Cualquier otra opción supondría una interpretación extensiva de las facultades gubernamentales conforme al art. 134 CE.

En segundo lugar, desde una perspectiva temporal, las facultades gubernamentales se vinculan al carácter anual del presupuesto en la medida que se dirigen a salvaguardar el plan económico establecido por la ley aprobada en las Cortes. La conformidad del Gobierno debe referirse al presupuesto en vigor en cada momento en coherencia con el principio de anualidad y, excepcionalmente, conforme a los criterios constitucionalmente aceptados para la prórroga presupuestaria¹⁰. Por tanto, la disconformidad no podrá ampararse en futuros presupuestos que no han sido presentados por el Gobierno ni aprobados por las Cortes, ni en previsiones plurianuales de presupuestos pasados.

En tercer lugar, la disconformidad del Gobierno debe manifestarse de manera expresa, indicando en qué términos la iniciativa legislativa supone un aumento de gastos o una disminución de ingresos presupuestarios¹¹: «La motivación del Gobierno debe expresar tal incidencia precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas y teniendo en cuenta que su eventual no conformidad, esto es,

⁹ «La propia literalidad de la norma constitucional ciñe dicha potestad del Gobierno a los ingresos y gastos que estén efectivamente reflejados en el mismo presupuesto. Lógicamente, 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. Ahora bien, la prerrogativa del Ejecutivo a que se refiere el art. 134.6 CE, cuyo efecto limitador de la actividad misma del Legislativo es evidente, se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva» [STC 34/2018, FJ 7.a)].

¹⁰ El Tribunal, recurriendo a razonamientos de la STC 242/2006, afirma «que la potestad gubernamental *ex art. 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 este sea desnaturalizado a través de iniciativas legislativas parlamentarias”. Esa potestad impide al Parlamento actuar contra sus propios actos, soslayando así la autorización que inicialmente prestó; pero lo determinante es la función misma que cumple el presupuesto como herramienta para el desempeño de la labor que constitucionalmente le está atribuida al Gobierno en el art. 97 CE. Por ello, en suma, la función del art. 134.6 CE es salvaguardar la propia función del presupuesto; de ahí que la potestad contenida en el art. 134.6 CE deba entenderse como un mecanismo que consiente al Gobierno defender su legítimo ámbito de actuación constitucionalmente previsto» [STC 34/2018, FJ 7.b)].

¹¹ Art. 126.2 y 3 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

el veto presupuestario, tiene una incidencia directa sobre la propia función legislativa»¹².

El Gobierno dispone de un amplio margen de apreciación a la hora de estimar si afecta o no, y en qué medida, la iniciativa legislativa a los ingresos y gastos presupuestarios. Para evitar una respuesta articulada sobre meros criterios de oportunidad política «basta con que la motivación del Gobierno precise adecuadamente los concretos créditos que se verían directamente afectados de entre los contenidos en el presupuesto en vigor, habida cuenta que es este el que cumple en cada momento su función instrumental a la propia acción del Gobierno (art. 97 CE)»¹³.

Con su decisión se salvaguarda el plan presupuestario entendido como el contenido mínimo, necesario e indisponible de toda ley de presupuestos que está constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. En consecuencia, el Gobierno demuestra con la motivación de su disconformidad que la entrada en vigor de los preceptos de la proposición de ley afectaría de modo directo e inmediato a ese plan presupuestario, o, por el contrario, el ejercicio del veto queda más allá de lo permitido por el art. 134.6 CE.

Las condiciones descritas para el ejercicio de la competencia gubernamental se extraen por vía interpretativa de las propias reglas constitucionales. Pero ni la Constitución ni en su desarrollo el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 126) establecen especiales requisitos procedimentales que se dirijan a crear límites adicionales a la acción del Gobierno. Ese silencio lo trata de cubrir el Tribunal Constitucional con un giro no del todo justificado trasladando el problema al análisis del papel que corresponde al Congreso, en concreto a la Mesa de la Cámara, en el momento de recibir y, eventualmente, aceptar o rechazar el ejercicio de las facultades gubernamentales de veto. En cumplimiento de esa tarea, el órgano de resolución del conflicto, más que tratar de formalidades propias de una tramitación parlamentaria, aborda cuestiones con un importante contenido material, pues se centra en el papel valorativo que puede desplegar el Parlamento en el proceso de control de los límites constitucionales fijados a la facultad presupuestaria del Gobierno, actuando en defensa de su posición como órgano con competencias legislativas.

La idea resulta sencilla. Si hasta el momento venía abordando la cuestión como un análisis constitucional de la facultad gubernamental, ¿por

¹² STC 34/2018, FJ 7.c).

¹³ STC 34/2018, FJ 7.c).

qué no utiliza el mismo patrón para las facultades naturales de Congreso y Senado? Con ello aparenta que lo relevante es la potestad presupuestaria del Gobierno y no la competencia legislativa de las Cortes. Por tanto, el papel atribuido a las Cámaras queda reducido al desarrollo de un mero control del correcto ejercicio de las facultades de veto gubernamental, en vez de una vindicación de la posición constitucional del legislador.

Pues bien, a este respecto se sostiene que, pese a la ausencia de reglas procesales adicionales que condicionen el ejercicio de la potestad gubernamental, la Mesa de la Cámara posee una «limitada función de calificación del criterio del Gobierno», valorando la falta o la insuficiencia grave de motivación con la que este órgano ejerce su capacidad de veto. La valoración debe articularse sobre criterios de naturaleza técnico-jurídicos, no en razones oportuna. Así, la Mesa solo podría rechazar las decisiones en las que la fundamentación gubernamental no haya concretado la afectación presupuestaria, pero carece de capacidad para sustituir la apreciación gubernamental del impacto de la proposición sobre la ley de presupuestos o, llegado el caso, para sustituirla.

La intervención llena de equilibrios del órgano parlamentario debe restringirse a comprobar que el veto singularmente ejercido se efectúa frente a una real y efectiva —no hipotética— alteración presupuestaria, en la medida que se disminuyen ingresos o se aumentan créditos del presupuesto vigente¹⁴.

II. LA CONCLUSIÓN DE LOS CONFLICTOS DE 2018

El Tribunal casi desde el principio de las dos sentencias nos recuerda que la disputa surge no porque ambas partes no tengan claro el papel constitucional que les corresponde en el marco de la aplicación del art. 134.6 CE, sino porque se ha detectado un posible ejercicio incorrecto de las competencias que les son propias por una de las partes. Desde la perspectiva del Gobierno, porque considera excesivas y, por tanto, incompetentes las decisiones que toma la Mesa del Congreso no aceptando su disconformidad con respecto a la tramitación de las dos mencionadas proposiciones de ley, mientras que desde la Mesa del Congreso, porque entiende que su rechazo se fundamenta en el uso abusivo de la prerrogativa gubernamental de «veto» en ambas ocasiones. Los acuerdos de la Mesa se convierten

¹⁴ STC 34/2018, FJ 7.d).

en el objeto del proceso y, solo a través de su análisis, se valora el ejercicio de las competencias gubernamentales¹⁵.

El Tribunal, admitiendo que no puede sustituir la apreciación del Gobierno ni la calificación realizada por la Mesa de la Cámara, entiende que solo puede comprobar si el rechazo del veto se ajusta a la Constitución. *En consecuencia, defiende su capacidad para valorar tanto la motivación con la que se justifica el uso del veto como el razonamiento que justifica el rechazo parlamentario.*

El Gobierno justifica la incidencia en el presupuesto que se aplica en 2016 (Ley 48/2015, de 29 de octubre) apoyándose en un informe del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que describía cómo la suspensión del calendario de aplicación de la LOMCE propuesta por la iniciativa legislativa impediría la recepción de ingresos provenientes de fondos de varios programas de la Unión Europea¹⁶. Mientras que la decisión de la Mesa rechazando la disconformidad gubernamental y admitiendo la tramitación de la iniciativa legislativa se ha sustentado en ambas resoluciones en el hecho de que el Gobierno no justifica de manera objetiva y suficiente que la misma implique afectación de los presupuestos en vigor mediante una disminución de ingresos o un aumento de créditos, por lo que no se especifican aquellas partidas que dentro de los presupuestos pueden quedar afectadas y en qué cuantía¹⁷.

El Tribunal Constitucional concluye en ambos conflictos sobre criterios semejantes que la Mesa del Congreso ha actuado dentro de sus facultades constitucionales y reglamentarias, mientras que el contenido de la

¹⁵ En los antecedentes de la STC 34/2018 se fija la petición del Gobierno en los siguientes términos: «De acuerdo con el art. 75.2 LOTC, se solicita que se declare que corresponde al Gobierno la atribución de impedir la tramitación parlamentaria de la proposición de ley objeto de este conflicto y, en consecuencia, se declare nulo el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016 y la tramitación parlamentaria subsiguiente a su adopción». Mientras que en la STC 44/2018 se cierra el resumen de la posición gubernamental con «la súplica de que se dicte sentencia estimatoria en la que se declare, de acuerdo con el art. 75.2 LOTC, que corresponde al Gobierno la atribución de impedir la tramitación parlamentaria de la proposición de ley objeto de este conflicto, en virtud de lo previsto en el art. 134.6 CE y el art. 126.2 RCD. Así como que se declare la nulidad del acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016 y la del acuerdo de 20 de diciembre de 2016 que lo ratifica e igualmente la tramitación parlamentaria subsiguiente a la adopción de dichos acuerdos».

¹⁶ STC 34/2018, FJ 8.a). Mientras que en la STC 44/2018 la modificación del art. 42.1 del Estatuto de los Trabajadores suponía un indeterminado aumento de los créditos de los presupuestos de 2016 para el sector público empresarial, según un Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 14 de octubre de 2016 [FJ 6.a)].

¹⁷ SSTC 34/2018, FJ 8.b), y 44/2018, FJ 8.b).

disconformidad gubernamental no respeta los límites objetivos y temporales dispuestos para su ejercicio¹⁸. Básicamente porque el Gobierno no precisa en su motivación que la iniciativa legislativa afecte a ingresos presupuestados para el sector público del Estado, sino que tan solo advierte sobre una hipotética pérdida de ingresos procedentes del Fondo Social Europeo (STC 34/2018)¹⁹ o sobre una expectativa de aumento de los gastos derivados de un incremento de costes salariales que empresas adjudicatarias repercutirán en el sector público a través de un incremento del precio de las contrataciones (STC 44/2018).

Por tanto, no se encuentra una argumentación explícita para ejercer válidamente el veto, pues no se detecta la adecuada conexión que debe concurrir entre la iniciativa legislativa y los ingresos y gastos presupuestarios; una conexión que, como se insiste, debe ser directa e inmediata, actual y no meramente hipotética sobre partidas del presupuesto en vigor. «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)»²⁰.

Sobre estos parámetros, ambas resoluciones concluyen que la apreciación de la Mesa del Congreso cuando ha actuado frente a la falta de motivación de la disconformidad gubernamental y ha procedido a admitir la tramitación de las proposiciones de ley no ha realizado un menoscabo de la competencia del Gobierno, conforme al art. 134.6 CE.

¹⁸ SSTC 34/2018, FJ 9, y 44/2018, FJ 7.

¹⁹ Resulta llamativo que en la argumentación sobre la imprecisión gubernamental a la hora de concretar el lugar de la pérdida de ingresos, el Tribunal analice y use como parámetro la dinámica y la propia lógica del régimen de ayudas dispuestas por la normativa europea para sus políticas públicas: «Al respecto, debe además tenerse en cuenta que las propias reglas de funcionamiento del fondo social europeo impiden extraer, de forma automática, la conclusión de que cualquier modificación normativa pueda conducir a la pérdida de financiación neta. Como se desprende de su propia regulación, contenida en el Reglamento núm. 1303-2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, se encuentra expresamente contemplada la posibilidad de modificación de programas (art. 30) o la modificación del acuerdo de negociación (art. 16.4)» [FJ 9.a)]. La utilización resulta llamativa cuando al mismo tiempo y en el mismo contexto se exige una delimitación precisa de la partida (o partidas) de la ley de presupuestos en vigor que se encuentra afectada, en lo que parecería una clara apuesta por circunscribir el parámetro de control de la acción gubernamental únicamente a un juicio de constitucionalidad/legislación de ámbito nacional.

²⁰ STC 34/2018, FJ 9 *in fine*.

III. ALGUNAS CONCLUSIONES NECESARIAMENTE ABIERTAS

La conexión de este epígrafe con el título del comentario resulta evidente. Por supuesto, no se puede reclamar del Tribunal Constitucional una respuesta que vaya más allá de la naturaleza del propio proceso en el que se le plantea el conflicto constitucional. Pero, evidentemente, las resoluciones sucintamente descritas dejan abiertas diversas vías para que se verifiquen futuras infracciones en el mismo campo competencial.

Los contenciosos conflictuales siempre posicionan al Tribunal Constitucional ante un problema con perfiles particulares; especialmente, como ocurre en esta ocasión, cuando se procede a delimitar desde unas perspectiva constitucional los campos competenciales de los dos órganos litigantes, con la dificultad añadida de que se trata de un problema de los que integran las relaciones parlamentarizadas de Gobierno y, en esta ocasión, Congreso de los Diputados.

Respecto a esto último, resulta significativo el hecho de que hasta fecha tan tardía unas competencias como las que se derivan del art. 134 para Gobierno y Parlamento y lo que significan para la confianza política propia de un régimen parlamentario no hubiesen ocasionado conflictos de gravedad que se sometiesen al criterio del Tribunal Constitucional. Ciertamente existían precedentes, pero cada uno de ellos con la singularidad propia de las vías a través de las cuales se tramitan los problemas ante la decisión del órgano de la justicia constitucional (recurso de amparo y recurso de inconstitucionalidad) y de que en ambas ocasiones se trataba de Gobiernos y Parlamentos autonómicos, condicionados por sus propios ordenamientos territoriales.

En este caso, se resuelve sobre competencias constitucionales que *a priori* ambas partes se reconocen. Por tanto, *no hay un problema sobre la titularidad* de las facultades constitucionales de Gobierno y Congreso de los Diputados, sino sobre los términos en que han sido ejercidas en casos concretos. Las declaraciones sobre la titularidad de una competencia en un proceso de conflicto, por su carácter general, suelen pacificar el debate en torno a la posición de los órganos que disputan, mientras que las controversias sobre el adecuado o incorrecto ejercicio de una competencia, pese a las consecuencias jurídicas y políticas que su resolución pueda ocasionar, no dejan de concernir a la solución de un problema puntual; histórico, si así se quiere conceptuar.

El Tribunal en la presente ocasión considera que nos encontramos ante una acción del Congreso que puede perturbar o imposibilitar el ejercicio de facultades presupuestarias atribuidas al Gobierno, no ante un auténtico despojo de la titularidad de referencia. Una situación similar a la que originaba la STC 234/2000. Recuérdese que entonces se encontraban en juego los poderes gubernamentales derivados del art. 90.3 CE y la capacidad de la Mesa del Senado para determinar la forma de tramitación de un texto legislativo en esta Cámara y su vinculación con la prerrogativa del Gobierno para declarar la urgencia. El Tribunal Constitucional en su resolución deja clara la titularidad de la competencia y el alcance de su ejercicio. Por tanto, cualquier comportamiento posterior del Senado alterando esa *interpretación auténtica* del precepto devendría claramente en inconstitucional; la declaración de titularidad creaba un ambiente preventivo capaz de dificultar en la práctica las infracciones posteriores del mandato constitucional por parte de la Mesa de la Cámara.

En cambio, la resolución de estos dos conflictos no cierra para el futuro el surgimiento de nuevas controversias. La titularidad parece sentada con nitidez, pero el ejercicio que de ella hagan ambas partes siempre será cuestionable. A este respecto, las dudas siempre van a recaer sobre la decisión de la Mesa de la Cámara cuando admita el criterio del Gobierno opuesto a la tramitación de una iniciativa legislativa o bien cuando rechace el veto gubernamental.

En el primero de los supuestos, la decisión del órgano del Congreso o del Senado quedará expuesta a una impugnación de diputados, senadores o grupos parlamentarios cuando entiendan que, directamente, con sus acuerdos están contraviniendo los derechos que les corresponden como cargos públicos representativos (art. 23 CE) e, indirectamente, que los órganos de las Cámaras están haciendo dejación de las competencias legisladoras que les atribuye el art. 66 CE, dado que el ejercicio del veto por el Gobierno ha desbordado las facultades que le atribuye el art. 134.6 de la norma fundamental. El recurso de amparo será la vía utilizada para hacer efectiva la disconformidad contra los acuerdos de la Mesa (art. 42 LOTC), como viene a confirmar la reciente STC 94/2018, de 17 de septiembre, aplicando la doctrina fijada por las sentencias sobre conflicto de atribuciones aquí comentadas²¹.

²¹ Recurso de amparo núm. 4292-2017, promovido por don Josep Vendell Gardes, portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados, contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 28 de abril de 2017, que, con aceptación del criterio del Gobierno de la

En el segundo, será el Gobierno el que considere que la Mesa ha limitado sus facultades con el acuerdo de inadmisión del veto presupuestario y de nuevo, para hacer efectiva su queja, recurrirá al planteamiento de nuevos conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales.

No obstante, en cualquiera de estas vías aparece el problema del pleno restablecimiento de la regularidad constitucional cuando se trata de actos de órganos parlamentarios que por problemas de tiempo, debido a que la legislatura en la que surgió el problema haya finalizado, o por la concurrencia de desinterés de naturaleza política, resulte imposible permitir el correcto ejercicio de la competencia disputada o del derecho lesionado.

En el *petitum* del Gobierno se traslucía el mencionado problema al plantear ambos conflictos en los que se solicitaba el reconocimiento de que le corresponde la atribución de impedir la tramitación parlamentaria de las proposiciones de ley afectadas, así como la declaración de nulidad de los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados y la tramitación subsiguiente del texto legislativo. En clave preventiva, la Abogacía del Estado solicitaba a través de «Otrosi» que se resolviese el conflicto a la mayor brevedad para evitar efectos nocivos al sistema constitucional y a la seguridad jurídica ocasionados por una tramitación parlamentaria de la proposición de ley, en especial si finalmente fuese aprobada por las Cortes Generales.

El tema del tiempo de respuesta resulta esencial para la tarea de cualquier tribunal y, por supuesto, del Tribunal Constitucional. En los casos comentados, los conflictos se interponen el 20 de enero de 2017 y la respuesta del Tribunal se verifica en abril de 2018 (12 y 26 de abril, respectivamente), con lo que trascurren quince meses entre el inicio y la finalización del proceso, algo alejado de los plazos previstos en los arts. 73, 74 y 75 LOTC. La preocupación del Gobierno en los casos comentados no termina siendo relevante en la medida en que las sentencias rechazan la petición gubernamental y reconocen como correcto el ejercicio competencial realizado por parte de la Mesa del Congreso. En un escenario diferente la solución hubiese sido más problemática. Las iniciativas legislativas se admiten tras el rechazo de una disconformidad girada por un Gobierno aún en

Nación, resolvió la no procedencia de someter la proposición de ley para el cierre de las centrales nucleares instaladas en España que dicho grupo parlamentario había presentado para su toma en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados, así como contra el acuerdo de la misma Mesa de 6 de junio de 2017 que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el mismo. En el mismo sentido, las posteriores SSTC 139/2018, de 17 de diciembre, y 17/2019, de 11 de febrero.

funciones²²; situación en la que se encontraba en vigor una ley de presupuestos. Pero aún no se había fijado una *agenda legislativa*. Una decisión del Tribunal reconociendo la corrección en el ejercicio del veto hubiese permitido la reversión de las actuaciones parlamentarias hasta el momento de la anulación de los actos incompetentes de la Mesa del Congreso²³, en la medida en que aún seguía en curso la legislatura, aunque ya no estarían vigentes aquellos presupuestos que sustentaban la eventual regularidad constitucional del ejercicio del derecho de veto²⁴.

Con independencia de los problemas descritos, la dificultad de solventar la cuestión de la reversión en los casos de exceso de competencias se manifiesta de una manera meridiana en las mencionadas SSTC 234/2000 y 94/2018. En la primera, el Tribunal concluye que la Mesa del Senado actúa más allá de sus competencias e impide al Gobierno su facultad constitucional de declarar la urgencia en la tramitación parlamentaria. Pero la solución del Tribunal se materializa una vez que finaliza la legislatura en la que surge el conflicto, e incluso una legislatura posterior; por tanto, su pronunciamiento solo adquiere efectos *pro futuro* y no *pro praeterito*²⁵. En la segunda de las resoluciones el problema de la anulación del acuerdo de la Mesa plantea una dificultad de naturaleza diferente, porque en la medida en que la legislatura en la que se produce la lesión de los dere-

²² Mariano Rajoy Brey recibe la confianza parlamentaria el día 29 de octubre de 2016 y su nombramiento se publica el 31 de octubre en el BOE [Real Decreto 414/2016, de 30 de octubre (BOE, núm. 263)].

²³ Ambas iniciativas se encontraban, cuando se elaboró este comentario, bloqueadas en las correspondientes Comisiones del Congreso con escaso avance desde su toma en consideración: una en la Comisión de Educación y Formación Profesional y la otra en la Comisión de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Al Gobierno y la mayoría no le resultó necesario solicitar una controvertida suspensión del acto de la Mesa y sus efectos parlamentarios; le bastó con ampliar el periodo de enmiendas con prorrogas sucesivas de plazos.

²⁴ Ya se encontraba vigente la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (BOE, núm. 153, de 28 de junio).

²⁵ «Con base en las precedentes consideraciones ha de concluirse que la Mesa del Senado, al no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno en relación con el Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo a efectos de su tramitación en dicha Cámara, invadió la atribución constitucional que al Gobierno confiere el art. 90.3 CE, debiendo a ello circunscribirse el pronunciamiento de este Tribunal, toda vez que la caducidad de la tramitación del referido proyecto de ley como consecuencia de la disolución tanto del Congreso de los Diputados como del Senado en virtud del Real Decreto 1/1996, de 8 de enero, hace innecesaria la declaración de nulidad del referido Acuerdo» (STC 234/2000, FJ 15). Similar problema ha afectado al fallo de la STC 17/2019, que decreta la nulidad del Acuerdo de la Mesa impugnado y reclama una reversión de las actuaciones al momento anterior a un momento anterior a la lesión de los derechos afectados; es decir, un acuerdo de una Mesa que ya no existía en una Legislatura finalizada.

chos continúa viva, el Tribunal retrotrae las actuaciones al momento de la admisión y exige del órgano parlamentario que tome una decisión acorde con el respeto del art. 23 CE, pero no sustituye la decisión de la Mesa del Congreso²⁶, ya que entiende que el interés por mantener la tramitación de la iniciativa legislativa depende de la voluntad de sus proponentes y del momento político en el que se produzca el nuevo pronunciamiento de la Mesa. Se trata de una decisión tomada sobre criterios de oportunidad política, ámbito sobre el que no puede —ni debe— pronunciarse el órgano de la justicia constitucional.

Este comentario debe cerrarse manifestando lo contradictorio de la realidad que han creado estas resoluciones de conflictos constitucionales.

De un lado, por la propia naturaleza de la disputa, la sentencias se han convertido en un mero paso que, a la vez que definen la posición que deben adoptar los actores en juego —Gobierno, Congreso de los Diputados y, excepcionalmente, Senado— en el ejercicio, aceptación o rechazo del veto presupuestario a iniciativas legislativas y enmiendas, anuncian que el problema no se cierra hacia el futuro. Pese al intento por definir los parámetros del ejercicio de las diferentes competencias, se volverán a reproducir los conflictos en los que Tribunal se verá obligado a analizar la racionalidad de la motivación del parecer del Gobierno y del acuerdo tomado por la Mesa de la Cámara correspondiente. Los actores y las vías a través de las cuales se le va a plantear la disputa competencial van a depender del agraviado (el Gobierno o un sujeto parlamentario).

De otro lado, la delimitación a la que el Tribunal Constitucional somete la facultad gubernamental de impedir la tramitación de propo-

²⁶ «Por lo que respecta al alcance del amparo que ahora debemos estimar, comportará este la declaración de haber sido vulnerado el derecho del recurrente al ejercicio de sus funciones representativas, con los requisitos que señala la Ley (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, previsto en el art. 23.1 CE.

Tal decisión conlleva, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55.1 LOTC, que restablezcamos al recurrente en la integridad de los derechos fundamentales vulnerados, anulando los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 28 de abril y de 6 de junio de 2017, que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia. Sin embargo, no podemos, en atención al debido respeto a la autonomía de las Cortes Generales reconocida en el art. 72 CE y, de modo particular, a las atribuciones que el Reglamento del Congreso de los Diputados confiere a la Mesa, acceder a la pretensión del recurrente de acordar la admisión a trámite de la proposición de ley presentada para su toma en consideración por el Pleno, por cuanto únicamente corresponde su decisión al órgano parlamentario. En consecuencia, bastará ordenar la retroacción de las actuaciones para que por este se dicte nuevo acuerdo que sea respetuoso con los derechos de participación política del recurrente del art. 23 CE» (STC 94/2018, FJ 8).

siciones de ley y de enmiendas a los textos legislativos durante el trámite parlamentario ha dejado tan al descubierto las situaciones en las que, desde un punto de vista constitucional, el Gobierno estaría abusando de sus facultades, que permiten un cierto grado de esperanza para que la prerrogativa no se utilice sobre flagrantes criterios de oportunidad política. De hecho, los Gobiernos con mayoría suficiente no suelen recurrir a las competencias del art. 134.6 CE con el objetivo de impedir la tramitación de leyes o enmiendas que afecten a su programa legislativo y presupuestario; sencillamente usan su mayoría en el pleno de toma en consideración o, si ello les proporciona una ventaja política, proceden a enterrarlas burocráticamente a lo largo del procedimiento legislativo.

Lo habitual suele ser que, en ausencia de otros instrumentos, los Gobiernos en minoría recurran a las ventajas puestas a su disposición por las normas constitucionales sobre presupuestos para bloquear aquellas iniciativas legislativas consideradas inoportunas²⁷. Y la realidad política contemporánea se nos anuncia con un horizonte de Parlamentos fragmentados y Gobiernos en minoría y coalición.

²⁷ Tras las experiencias de abuso que subyacen en la base de estos conflictos frente a la tramitación de iniciativas legislativas presentadas por el Grupo Socialista, el Gobierno no ha tenido problema para bloquear usando el veto presupuestario la Proposición de Ley de mejora de la autonomía y la rendición de cuentas de las universidades españolas (*BOCG, Congreso de los Diputados*, núm. 274-2, Serie B, de 14 de septiembre de 2018).