

FACULTADES DE LA MESA RESPECTO DE LA CALIFICACIÓN DE LOS ESCRITOS DE DISCONFORMIDAD DEL GOBIERNO A LA TRAMITACIÓN DE PROPOSICIONES DE LEY

POWERS OF THE BUREAU CONCERNING THE QUALIFICATION OF
GOVERNMENT NOTICES STATING ITS DISAGREEMENT WITH THE
CONSIDERATION OF BILLS

Paloma MARTÍNEZ SANTA MARÍA
Letrada de las Cortes Generales
Letrada Jefe de la Asesoría Jurídica
de la Secretaría General del Congreso
de los Diputados

NOTA INTRODUCTORIA

Las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento marcan definitivamente la dialéctica parlamentaria, cuya característica es que cuando uno gana, el otro no pierde, sino que se ajusta al nuevo equilibrio resultante. En el sistema parlamentario, la idea de equilibrio no permite que haya perdedores.

La presente publicación recoge unos de estos episodios dialécticos, quizá uno de los más interesantes que últimamente se han planteado. Los conflictos de atribuciones constitucionales que se publican responden a una nueva etapa parlamentaria caracterizada por un Parlamento con músculo que defiende su posición constitucional frente a la invasión del Gobierno. La causa de disputa fue el modo en que el Gobierno venía ejerciendo la facultad que le reconoce el 134.6 de la Constitución española, vetando la tramitación de proposiciones de ley por su impacto presupuestario.

En este choque, el Alto Tribunal da la razón al Parlamento, delimitando el modo en que a partir de ahora se debe aplicar y entender el artículo 134.6 de la Constitución. El Tribunal consagra la aplicación del principio de anualidad presupuestaria de modo que

la justificación dada por el Gobierno debe indicar necesariamente la concreta partida del presupuesto en vigor que queda afectada, no sirviendo justificaciones basadas en meras hipótesis de cálculo o presunciones de incidencia en función de supuestas futuras ayudas europeas o planificaciones plurianuales. Como marca la primera de las Sentencias, la conexión entre la iniciativa legislativa y los ingresos y gastos presupuestarios ha de ser “directa, real e inmediata”, trío de conceptos que se ha convertido a partir de ahora en el nuevo marco definitorio de la facultad del Gobierno. De hecho, las dos Sentencias rápidamente han sido *leading case*, constituyendo cita obligada en cualquier estudio de este precepto e inmediatamente aplicadas por el Tribunal Constitucional para estimar recursos de amparo planteados por grupos parlamentarios, al entenderse que el veto del Gobierno impedía ilegítimamente la iniciativa legislativa parlamentaria que forma parte del *ius in officium* reconocido en el artículo 23 del texto constitucional (SSTC 94/2018, de 17 de septiembre, 139/2018, de 17 de diciembre y 17/2019, de 7 de febrero).

La publicación, siguiendo su orden cronológico, está integrada por los siguientes documentos:

1. Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre las “Facultades de la Mesa respecto de la calificación de los escritos de disconformidad del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley”, que fue realizado cuando empezaron a surgir los primeros acuerdos de la Mesa en contra de aceptar la disconformidad manifestada por el Gobierno.

2. Alegaciones de la Asesoría Jurídica del Congreso de los Diputados al conflicto entre órganos constitucionales núm. 355-2017, promovido por el Gobierno de la Nación frente al Congreso de los Diputados en relación con el Acuerdo de la Mesa de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016, por el que, rechazando la disconformidad expresada por el Gobierno, se toma en consideración para su tramitación por el Pleno 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 (LOMCE).

3. Alegaciones de la Asesoría Jurídica del Congreso de los Diputados al conflicto entre órganos constitucionales núm. 356-2017,

promovido por el Gobierno de la Nación frente al Congreso de los Diputados, en relación con el Acuerdo de la Mesa de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016, por el que, rechazando la disconformidad expresada por el Gobierno, se toma en consideración para su tramitación por el Pleno la Proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre modificación del art. 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados.

4. Sentencia del Tribunal Constitucional 34/2018, de 12 de abril, desestimatoria del conflicto entre órganos constitucionales núm. 355-2017.

5. Sentencia del Tribunal Constitucional 44/2018, de 26 de abril, desestimatoria del conflicto entre órganos constitucionales núm. 356-2017.

6. Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre el ejercicio de la facultad del Gobierno prevista en los artículos 134.6 de la Constitución y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados después de la reciente jurisprudencia constitucional.

Con estas Sentencias, el artículo 134.6 queda enfrentado a los artículos 66.2 y 87.1 de la Constitución, siendo la conclusión que se puede extraer que la facultad constitucional otorgada al Gobierno no le concede a éste un derecho de veto ilimitado que pueda cercenar la iniciativa legislativa de las Cámaras, la cual sale reforzada en esta nueva etapa de un Parlamento que quiere fortalecer su propia autoría legislativa.

Y para concluir, un breve apunte respecto a la idea de conflicto que lejos de tener una connotación negativa, revela el dinamismo de nuestro sistema constitucional que es capaz de autorregularse mediante la contención de cada una de sus partes. Conflicto no equivale aquí a enfrentamiento, disfunción o patología, sino que remite a la idea de auto composición y convivencia.

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL SOBRE FACULTADES DE LA MESA RESPECTO DE LA CALIFICACIÓN DE LOS ESCRITOS DE DISCONFORMIDAD DEL GOBIERNO A LA TRAMITACIÓN DE PROPOSICIONES DE LEY

REPORT BY THE GENERAL SECRETARIAT ON THE POWERS
OF THE BUREAU WITH RESPECT TO ITS QUALIFICATION OF
GOVERNMENT NOTICES STATING THE LATTER'S DISAGREEMENT
WITH THE CONSIDERATION OF BILLS

Con fecha de 14 de octubre de 2016 (núms. de registro 6388 a 6394 y 6396), 28 de octubre de 2016 (núm. de registro 7345) y 7 de noviembre de 2016 (núms. de registro 7812 y 7813) el Gobierno presentó en el Registro General de la Cámara, en virtud de lo establecido en el artículo 134.6 de la Constitución, comunicación de su disconformidad respecto de la tramitación de las siguientes proposiciones de Ley:

- Proposición de Ley 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 (Orgánica).
- Proposición de Ley sobre la universalización del derecho a la asistencia sanitaria pública.
- Proposición de Ley sobre generación de energía eléctrica renovable para autoconsumo.
- Proposición de Ley de modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.
- Proposición de Ley Orgánica de transferencia de la titularidad y competencias de la AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia.
- Proposición de Ley sobre la creación de un fondo de compensación a las víctimas del amianto.
- Proposición de Ley de protección de los consumidores vulnerables y contra la pobreza energética.
- Proposición de Ley de supresión de tasas judiciales.

- Proposición de Ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados.
- Proposición de Ley sobre generación de energía eléctrica renovable para autoconsumo.
- Proposición de Ley de modificación del régimen de tasas judiciales, establecido por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, con la derogación del apartado 7º del artículo 241.1.7 LEC añadido por Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal.
- Proposición de Ley para la modificación del régimen de tasas judiciales y la exención a ciertas entidades.
- Proposición de Ley sobre la paralización del calendario de la implantación de la LOMCE (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa) y para la derogación de las disposiciones adoptadas en su desarrollo (Orgánica).

En su reunión de 18 de octubre, la Mesa encomendó a la Secretaría General la elaboración de un informe sobre calificación de los escritos del Gobierno en los que contemple la jurisprudencia existente en la materia, a fin de poder tener un criterio de actuación sobre la motivación que el Gobierno ha de acompañar para que se atienda su petición, así como sobre el propio ámbito de competencia de la Mesa, teniendo en cuenta que afecta al ejercicio de la iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios.

Esta cuestión ha sido planteada a la Secretaría General en Legislaturas anteriores. Sobre la base de los informes elaborados entonces y la incorporación de los precedentes más recientes, se elabora la siguiente nota.

I. DISPOSICIONES APLICABLES

En su artículo 134.6, la Constitución dispone lo siguiente:

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

En desarrollo de dicho precepto constitucional, los apartados 2 y 3 del artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados establecen lo siguiente referido a las proposiciones de ley:

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

3. Transcurridos treinta días sin que el Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración”.

II. PRECEDENTES

A. I Legislatura

1) De 1980 a marzo de 1982

a) De 1980 a marzo de 1982, fueron remitidos por el Gobierno escritos de oposición a la tramitación de las siguientes proposiciones de ley, por suponer un aumento del gasto público:

- Proposición de ley relativa a la creación de una pensión social para ancianos y enfermos, presentada por el Grupo Parlamentario Comunista (núm. reg. 5371; acta de la Mesa de 23 de septiembre de 1980).
- Proposición de ley sobre dignificación real de la tercera edad, presentada por el Grupo Mixto (núm. reg. 7373; acta de la Mesa de 10 de febrero de 1981).
- Proposición de ley sobre la creación del parque natural de la Cabecera del Genil, presentado por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso (núm. reg. 8018; acta de la Mesa de 21 de abril de 1981).
- Proposición de ley de modificación de la entrada en vigor de la ley de la situación de la reserva activa y edades de retiro del personal militar profesional, presentada por D. Alfonso Osorio García del

Grupo Parlamentario de Coalición Democrática (núm. reg. 11208; acta de la Mesa de 9 de marzo de 1982).

- Proposición de ley relativa a la modificación de la Ley 20/1981, de 6 de julio, sobre creación de la situación de reserva activa y fijación de las edades de retiro, para el personal militar profesional (núm. reg. 11710; acta de la Mesa de 9 de marzo de 1982).
- Proposición de ley sobre Escuelas Infantiles, del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso (núm. reg. 11711; acta de la Mesa de 9 de marzo de 1982).
- Proposición de ley relativa a beneficios fiscales a viviendas de protección oficial, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (núm. reg. 11712; acta de la Mesa de 9 de marzo de 1982).
- Proposición de ley relativa a los capitanes y tenientes retirados de la Guardia Civil, presentada por el Grupo Parlamentario Socialistas de Cataluña (núm. reg. 11850; acta de la Mesa de 16 de marzo de 1982).

b) En el mismo periodo, el Gobierno se opuso a la tramitación de las siguientes proposiciones de ley porque su tramitación habría implicado una disminución de los ingresos presupuestarios:

- Proposición de ley sobre modificación de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, presentada por el Grupo Parlamentario Coalición Democrática (núm. reg. 6246; acta de la Mesa de 18 de noviembre de 1980).
- Proposición de ley sobre utilización de propano y butano comercial destinado a carburante de automoción (núm. reg. 7449; acta de la Mesa de 10 de marzo de 1981).
- Proposición de ley sobre exención del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas en servicios de asistencia manicomial prestados por Diputaciones Provinciales, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso (núm. reg. 8820; acta de la Mesa de 16 de junio de 1981).
- Proposición de ley relativa a beneficios fiscales a viviendas de protección oficial, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (núm. reg. 11712; acta de la Mesa de 9 de marzo de 1982).

c) Asimismo, la oposición a las siguientes proposiciones de ley se motivaba en que su tramitación implicaba un aumento de gasto público y, en su caso, disminución de ingreso público:

- Proposición de ley sobre empleo juvenil, presentada por el Grupo Parlamentario Comunista (núm. reg. 7341; acta de la Mesa de 3 de marzo de 1981).
- Proposición de ley relativa a la devolución del patrimonio confiscado a cooperativas y centros culturales al término de la Guerra Civil, presentada por el Grupo Parlamentario Socialistas de Cataluña (núm. reg. 10770; acta de la Mesa de 9 de marzo de 1982).
- Respecto de todos ellos, la Mesa, según consta en las respectivas actas, estudia dichos escritos, sin adoptar otro acuerdo. Por lo que cabe entender que acepta el criterio del Gobierno.

2) A partir de abril de 1982

A partir de abril de 1982, consta la remisión por el Gobierno de escritos de oposición a la tramitación de las siguientes proposiciones de ley, motivándose en un aumento del gasto público:

- Proposición de ley sobre Estatuto del Minero, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso (núm. reg. 12426; acta de la Mesa de 20 de abril de 1982).
- Proposición de ley relativa a la igualdad de la mujer funcionaria en los derechos pasivos, presentada por el Grupo Mixto (núm. reg. 12729; acta de la Mesa de 4 de mayo de 1982).
- Proposición de ley relativa a las pensiones de viudedad en el sistema de la Seguridad Social, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (núm. reg. 13083; acta de la Mesa de 1 de junio de 1982).
- Proposición de ley relativa al reconocimiento de nivel de proporcionalidad 10 (Licenciados Universitario, Arquitectos e Ingenieros) a los Oficiales Radiotelegrafistas de Primera, funcionarios de la Administración estatal, autónoma o institucional, presentada por el Grupo Parlamentario Centrista (núm. reg. 13084; acta de la Mesa de 1 de junio de 1982).

- Proposición de ley relativa a la extensión de la desgravación fiscal por inversiones a otras modalidades, presentada por el Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana (núm. reg. 13151; acta de la Mesa de 8 de junio de 1982).
- Proposición de ley sobre la autonomía universitaria, presentada por el Grupo Parlamentario Comunista (núm. reg. 13152 acta de la Mesa de 8 de junio de 1982).
- Proposición de ley relativa a la modificación de la Ley 20/1981, de 6 de julio, de situación de la reserva activa o fijación de las edades de retiro para el personal militar profesional, presentada por el Grupo Parlamentario Coalición Democrática (núm. reg. 13227; acta de la Mesa de 15 de junio de 1982).
- Proposición sobre beneficios fiscales a viviendas ubicadas en polígonos de nueva urbanización o reforma interior, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (núm. reg. 13228; acta de la Mesa de 15 de junio de 1982).
- Proposición de ley relativa al régimen legal de la metrología, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (núm. reg. 13316; acta de la Mesa de 28 de junio de 1982).

En todos ellos la Mesa estudia el escrito remitido por el Gobierno y acuerda el traslado del mismo al autor de la iniciativa. Acepta, por tanto, el criterio del Gobierno.

B. II Legislatura

La Mesa de la II Legislatura establece en su reunión de 8 de marzo de 1983 el criterio de que la oposición del Gobierno sólo es posible cuando una proposición de ley implique aumento de gastos o disminución de ingresos presupuestarios respecto del Presupuesto en vigor y no respecto de presupuestos futuros, lo que obliga a considerar una por una las proposiciones de ley a las que se formula oposición.

De conformidad con dicho criterio, la Mesa decide calificar como correcta y eficaz, con arreglo al artículo 126.3 del Reglamento, la oposición del Gobierno (núm. reg. 1274) a la tramitación de la proposición de ley presentada por el Grupo de Minoría Catalana sobre desgravación por inversiones, en la medida en que implica disminución de ingresos presupuestarios de los presupuestos prorro-

gados en vigor. La toma en consideración de la citada proposición estaba incluida en el orden del día de la sesión plenaria que tendría lugar en la misma semana que la reunión de la Mesa, por lo que se procedió asimismo a su retirada del orden del día (acta de la Mesa de 8 de marzo de 1983).

Asimismo, en cumplimiento del citado criterio, la Mesa decidió no admitir a trámite de toma en consideración las siguientes Proposiciones de ley, por oponerse el Gobierno a su tramitación (núm. reg. 890, 891, 892, 895, 1407 y 1475 respectivamente) e implicar aumento de gastos o disminución de ingresos en el ejercicio presupuestario en vigor:

- Proposición de Ley de Minoría Catalana sobre devolución del patrimonio confiscado a Cooperativas y centros culturales después del final de la guerra civil (acta de la Mesa de 15 de marzo de 1983).
- Proposición de ley de Minoría Catalana, sobre pensiones mínimas y su aplicación al régimen especial de los trabajadores autónomos (acta de la Mesa de 15 de marzo de 1983).
- Proposición de ley de Minoría Catalana, sobre revisión del incremento de las pensiones del sistema de la Seguridad Social (acta de la Mesa de 15 de marzo de 1983).
- Proposición de ley de Minoría Catalana, sobre modificación de la Ley 20/1981, de creación de la reserva activa y fijación de la edad de retiro del personal militar (acta de la Mesa de 15 de marzo de 1983).
- Proposición de ley relativa a la regulación del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas, presentada por el Grupo Parlamentario Popular (acta de la Mesa de 22 de marzo de 1983).
- Proposición de ley sobre reconocimiento por años trabajados a efectos de la Seguridad Social de los períodos de prisión sufridos como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977, (acta de la Mesa de 22 de marzo de 1983).

En el mismo sentido, la Mesa acordó que *“implica disminución de ingresos por lo que no procede someterla a la toma en*

consideración por el Pleno de la Cámara, dando traslado del acuerdo al Grupo proponente” en relación con los criterios del Gobierno de disconformidad (núm. reg. 1637 y 1650 respectivamente) con las siguientes iniciativas legislativas:

- Proposición de ley del Grupo Popular sobre modificación de la Ley 20/1981, de 6 de julio, de creación de la situación de reserva activa y fijación de las edades de retiro para el personal militar profesional (acta de la Mesa de 6 de abril de 1983).
- Proposición de ley del Grupo de la Minoría Catalana relativa a la adecuación de las bases y de las deducciones comprendidas en la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en función del índice de precios al consumo (acta de la Mesa de 6 de abril de 1983).

En relación con la proposición de ley del Grupo Mixto sobre asistencia y protección de las migraciones trabajadoras, la Mesa acordó, a la vista del criterio del Gobierno manifestando su disconformidad a la tramitación de la misma (núm. reg. 4234), que *“implica aumento de gastos de los presupuestos en vigor, por lo que no procede someterla a la toma en consideración por el Pleno de la Cámara”* (acta de la Mesa de 27 de septiembre de 1983).

En relación con la proposición de ley, del Grupo de la Minoría Catalana, relativa al restablecimiento de normas específicas de valoración o de atribución de valores a efectos fiscales, que fue asimismo objeto de un escrito de oposición del Gobierno a su tramitación (núm. reg. 1530), la Mesa acordó lo siguiente: *“considerando que la proposición de ley en su disposición final prevé que “la presente Ley entrará en vigor con efectos al día 1 de enero de 1983...”, implica disminución de ingresos de los Presupuestos en vigor, por lo que no procede someterla a la toma en consideración por el Pleno de la Cámara”* (acta de la Mesa de 6 de abril de 1983).

Respecto de la proposición de ley del Grupo Mixto, para que desaparezca la discriminación de que son objeto en la Ley 37/1984, de 22 de octubre, los militares profesionales de la República que accedieron a sus empleos en las Fuerzas Armadas con posterioridad al 18 de julio de 1936, el oficio del Gobierno (núm. reg. 26010)

argumentaba su oposición en el aumento de créditos presupuestarios. En virtud de ello, la Mesa adoptó el siguiente acuerdo: *“no procede someterla a la toma en consideración por el Pleno de la Cámara, conforme al artículo 126 del Reglamento”* (acta de 8 de abril de 1986).

En cumplimiento del mismo criterio, la Mesa acuerda, a pesar de la oposición del Gobierno (núm. reg. 1273, 893, 894 y 1408 respectivamente), tramitar las siguientes proposiciones de ley, por no implicar aumento de gastos o disminución de ingresos presupuestarios del Presupuesto en vigor:

- Proposición de ley del Grupo Popular sobre Cámaras Agrarias (acta de la Mesa de 8 de marzo de 1983). Asimismo, la Mesa acordó que, al no afectar al presupuesto en vigor, la proposición de ley *“debe permanecer en el orden del día de la sesión plenaria y ser objeto de debate en torno a su toma en consideración”*.
- Proposición de ley del Grupo Minoría Catalana, sobre igualdad de la mujer trabajadora en las prestaciones de la Seguridad Social (acta de la Mesa de 15 de marzo de 1983).
- Proposición de ley del Grupo Minoría Catalana sobre pensiones vitalicias del régimen especial agrario de la Seguridad Social anterior al 20 de febrero de 1974 (acta de la Mesa de 15 de marzo de 1983).
- Proposición de ley del Grupo Popular, relativa a la gratuidad de la enseñanza constitucionalmente obligatoria. El escrito de oposición del Gobierno argumentaba que la proposición de ley comportaba un aumento de gastos (acta de la Mesa de 22 de marzo de 1983).

En relación con el criterio del Gobierno oponiéndose a la tramitación y, en todo caso a la toma en consideración de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular sobre regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (núm. reg. 2387), así como de la proposición de ley también presentada por el Grupo Parlamentario Popular sobre regulación del pago de interés por demora sobre las cantidades retenidas por el Estado a los contribuyentes con derecho a devolución en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (núm. reg. 2441), por implicar en ambos casos

disminución de ingresos, la Mesa acordó, en su reunión de 24 de mayo de 1983, incluir dicho criterio en la relación de asuntos susceptibles de ser incluidos en sesión plenaria.

En relación con la proposición de ley del Grupo Popular relativa a la modificación del Texto Refundido del Impuesto sobre el Lujo, el Gobierno emitió un criterio (núm. reg. 2716) de oposición a la tramitación de la citada Proposición, si bien la Mesa acordó la admisión a trámite de toma en consideración de la proposición de ley (acta de la Mesa de 7 de junio de 1983). Con posterioridad, el Gobierno remitió un nuevo escrito de oposición a la tramitación en el que argumentaba que *“al presentarse la proposición en el año 1983 no se afectaba el presupuesto en vigor, pero no es menos cierto que hoy al tramitarse, toda vez que la proposición pretende entrar en vigor el 1 de enero de 1984, sí afectaría a los créditos e ingresos presupuestarios para 1984 aprobados por las Cortes Generales y publicados en el BOE (núm. reg. 7463)”*.

Tras examinar el nuevo escrito del Gobierno, la Mesa, en su reunión de 22 de febrero de 1984, acordó por mayoría, que *“por implicar aumento de gastos o disminución de ingresos para el presupuesto del ejercicio en vigor, no procede su admisión a trámite de toma en consideración, por lo que deberá retirarse del orden del día de la sesión plenaria”*.

Tras examinar el oficio del Gobierno de disconformidad a la tramitación (núm. reg. 7575), la Mesa, en su reunión de 29 de febrero de 1984 acuerda no proceder la admisión a trámite de toma en consideración de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a la enseñanza de la asignatura de niveles de BUP y FP y del Profesorado que ha de impartirla, por implicar aumento de gastos o disminución de ingresos. Asimismo, la Mesa acuerda que deberá retirarse del orden del día de la sesión plenaria.

La Mesa, en la misma reunión, adopta idéntico acuerdo en relación con la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Minoría Catalana, relativa a la devolución del patrimonio confiscado a Cooperativas y Centros Culturales al término de la Guerra Civil y que había sido objeto de un escrito del Gobierno de disconformidad a su tramitación (núm. reg. 7576). Dicho acuerdo de la Mesa es objeto de una solicitud de reconsideración por parte del

Grupo autor (núm. reg. 7741). La Mesa, en su reunión de 7 de marzo de 1984, acordó *“mantener el acuerdo anteriormente adoptado, por la precisión de que el Gobierno solamente podrá hacer uso de la facultad de negar su conformidad a que se sometan proposiciones de ley a al toma en consideración, hasta la expiración de 30 días hábiles a contar desde primero de febrero último; así como la particularidad de que los Grupos Parlamentarios podrán subsanar la referencia al año 1984, cambiándola por otra al año 1985, sin necesidad de nueva presentación de iniciativa”*.

En relación con la proposición de ley del Grupo Parlamentario Popular sobre modificación de la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 20/1981, de 6 de julio, de creación de la situación de reserva activa y fijación de las edades de retiro para el personal militar profesional, el Gobierno remitió su criterio negando su conformidad a la tramitación de la misma (núm. reg. 25421). La Mesa, en su reunión de 5 de marzo de 1986, adoptó el siguiente acuerdo: *“considerando que, de acuerdo con el criterio establecido por la Mesa al interpretar el Reglamento, no existe precepto en la iniciativa que aplaze la entrada en vigor de la Ley para el ejercicio presupuestario siguiente al de la fecha de su aprobación, tener por eficaz la no conformidad del Gobierno a su tramitación comunicándolo al Grupo proponente”*.

C. IX Legislatura

Con fecha de 4 de septiembre de 2008, el Gobierno presentó dos escritos (núm. reg. 34768 y 34769) en los que, el amparo del artículo 134.6 de la Constitución y conforme a lo dispuesto en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, traslada el criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración de las siguientes Proposiciones de Ley:

- La Proposición de Ley relativa a la aplicación del tipo reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) a las residencias de mayores y discapacitados (núm. expdte. 122/000094).
- La Proposición de Ley relativa al impulso de las infraestructuras hidráulicas en Aragón (núm. expdte. 122/000095).

En ambos casos, el Gobierno manifiesta no prestar su conformidad para la tramitación de las iniciativas conforme al artículo 134.6 de la Constitución. En el caso de la iniciativa relativa a la aplicación del IVA a las residencias de mayores y discapacitados, el Gobierno justifica su disconformidad por suponer una disminución de ingresos presupuestarios, mientras que en el caso de la iniciativa relativa al impulso de las infraestructuras en Aragón, la disconformidad se fundamenta en el aumento de los créditos presupuestarios que supondría la aprobación de la proposición de ley.

A la vista de los escritos presentados, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 10 de septiembre de 2008, adoptó en ambos casos el siguiente acuerdo: *“Expresada por el Gobierno su disconformidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento de la Cámara. Acordar que no procede la toma en consideración por el pleno de la citada Proposición de Ley. Asimismo, comunicar este acuerdo al Grupo Parlamentario autor de la iniciativa y al Gobierno y publicar en el Boletín”*.

Con fecha de 19 de septiembre de 2008, el Gobierno presentó una comunicación (núm. reg. 35764) de disconformidad a la tramitación de la Proposición de Ley de reparación de la discriminación laboral sufrida por las mujeres durante la dictadura franquista (núm. expdte. 122/000096). El criterio del Gobierno era contrario a la tramitación de la citada iniciativa, por conllevar un incremento de gasto público.

La Mesa, en su reunión de 23 de septiembre de 2008, acordó adoptar el mismo acuerdo que para los otros dos escritos de disconformidad remitidos hasta la fecha en la IX Legislatura.

El Gobierno remitió al Congreso de los Diputados, con fecha de 26 de septiembre de 2008, comunicación (núm. reg. 38046) de su disconformidad respecto de la tramitación de la Proposición de Ley por la que se reforma el Estatuto Básico del Empleado Público para garantizar a los empleados públicos el incremento de sus salarios de acuerdo al IPC real (núm. expdte. 122/000097), en la que señalaba que el contenido de la citada iniciativa legislativa podía suponer un aumento de los créditos presupuestarios. La Mesa de la Cámara acordó en su reunión de 30 de septiembre de 2008 *“Solicitar al Gobierno que complemente la información contenida en su escrito, en relación con los requisitos establecidos en el artículo 134.6 de la*

Constitución y 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados”. El Gobierno remitió a la Cámara, con fecha de 6 de octubre de 2008, la información complementaria (núm.reg. 40286) en la que se afirmaba que la Proposición de Ley en cuestión conllevaría que hubiera *“un diferencial entre la revalorización incluida en la Ley de Presupuestos y el índice de precios al consumo real que, en caso de resultar negativo, conllevaría, en primer lugar, la actualización retributiva y, en segundo lugar, la percepción de la diferencia correspondiente al ejercicio vencido. Ambas medidas tendrían como consecuencia un aumento no previsto de los créditos presupuestarios contemplados en el Capítulo 1 de los vigentes Presupuestos Generales del Estado, aprobados por las Cortes Generales”*. Y, por tanto, el Gobierno se reafirmaba en su disconformidad con la tramitación de la Proposición de Ley de referencia, en virtud del artículo 134.6 de la Constitución. La Mesa de la Cámara en su reunión de 14 de octubre de 2008 acordó que: *“expresada por el Gobierno su disconformidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento de la Cámara no procede la toma en consideración por el Pleno de la citada Proposición de Ley”*.

Con fechas de 6 de octubre de 2008 y 9 de diciembre de 2008, el Gobierno presentó dos escritos (núms. reg. 40285 y 55501) en los que, al amparo del artículo 134.6 de la Constitución y conforme a lo dispuesto en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, traslada el criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración de dos Proposiciones de Ley del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds de modificación de la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adaptación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción (núms. expdte. 122/000100 y 122/000107). En ambos casos, el Gobierno manifiesta no prestar su conformidad para la tramitación de las iniciativas conforme al artículo 134.6 de la Constitución. A la vista de los escritos presentados, la Mesa de la Cámara, en sus reuniones de 14 de octubre de 2008 y 16 de diciembre de 2008, adoptó en ambos casos el siguiente acuerdo: *“expresada por el Gobierno su disconformidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución*

y 126.2 del Reglamento de la Cámara, acordar que no procede la toma en consideración por el pleno de la citada Proposición de Ley. Asimismo, comunicar este acuerdo al Grupo Parlamentario autor de la iniciativa y al Gobierno y publicar en el Boletín”.

Con fecha de 2 de febrero de 2009 el Gobierno remitió al Congreso de los Diputados, comunicación (núm. reg. 61807) de su criterio respecto de la tramitación de la Proposición de Ley de modificación de la ley por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción (núm. expdte. 122/000112), en el que señalaba que el contenido de la citada iniciativa legislativa podía suponer tanto aumento de los créditos presupuestarios como una disminución de los ingresos, por lo que el Gobierno no prestaba su conformidad para su tramitación en virtud de lo establecido en el artículo 134.6 de la Constitución. Con fecha 6 de febrero de 2009 el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentó un escrito (núm. reg. 63150) de “recurso de amparo” a la Mesa para que ésta solicite al Gobierno que revoque su decisión. En dicho escrito, el Grupo Parlamentario señalaba que la iniciativa presentada incluía expresamente una disposición final que la modificación legislativa “*entrará en vigor en el ejercicio siguiente al de su aprobación por las Cámaras*”, no afecta a cifra alguna de ingresos ni de gastos públicos aprobados por las Cortes Generales antes de que la Ley entre en vigor. El Gobierno, con fecha 9 de febrero de 2009, remitió a la Cámara escrito (núm. reg. 64005), como continuación y ampliación de su escrito de 2 de febrero, en el que se reafirmaba en que la Proposición de Ley con núm. expdte. 122/000112 afectaría a los ingresos del año 2009.

La Mesa de la Cámara en su reunión de 10 de febrero de 2009 acordó: “*Solicitar al Gobierno una mayor información en relación con la argumentación que avalaría su criterio contrario a la tramitación de la citada iniciativa*”. No se presentó por el Gobierno mayor información relativa a su disconformidad a la tramitación de la iniciativa. La toma en consideración de la Proposición de Ley fue incluida en el orden del día del Pleno que comenzaba el 31 de marzo de 2009 (acta de la Junta de Portavoces de 24 de marzo de 2009). La iniciativa fue tomada en consideración por el Pleno de la Cámara en

dicha fecha (DS. Congreso de los Diputados Núm. 73 de 31/03/2009, P.73). La Mesa de la Cámara, en su reunión de 14 de abril de 2009 acordó, encomendar la aprobación de la Proposición de Ley con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Economía y Hacienda y se estableció un plazo de enmiendas por un período de quince días hábiles. La iniciativa caducó al final de la Legislatura (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-648 de 28/10/2011 P.13).

Con fecha de 6 de marzo de 2009, el Gobierno presentó 7 escritos (núms. reg. 67950 a 67956) en los que, el amparo del artículo 134.6 de la Constitución y conforme a lo dispuesto en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, traslada el criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración de las siguientes Proposiciones de Ley:

- Proposición de Ley relativa a los apoyos fiscales a las personas con discapacidad y mayores (núm. expdte. 122/000120).
- Proposición de Ley relativa a la adopción de medidas de apoyo a las empresas y autónomos por el repunte de la morosidad (núm. expdte. 122/000121).
- Proposición de Ley relativa a los incentivos fiscales al ahorro en la economía española (núm. expdte. 122/000122).
- Proposición de Ley relativa a los incentivos fiscales a los autónomos, a las pequeñas y a las medianas empresas (núm. expdte. 122/000123);
- Proposición de Ley relativa a la mejora de la competitividad y al crecimiento económico en España (núm. expdte. 122/000125).
- Proposición de Ley relativa a la recuperación de los incentivos fiscales a la compra de vehículos de turismo y vehículos industriales (núm. expdte. 122/000126).
- Proposición de Ley relativa a la recuperación de los incentivos fiscales a la compra de vehículos de turismo y vehículos industriales (núm. expdte. 122/000128).
- Proposición de Ley relativa a la supresión temporal del gravamen por el impuesto especial sobre determinados medios de transporte (núm. expdte. 122/000127).

En todos estos casos, el Gobierno manifiesta no prestar su conformidad para la tramitación de las iniciativas conforme al artículo 134.6 de la Constitución.

A la vista de los escritos presentados, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 10 de marzo de 2009, adoptó en todos los casos el siguiente acuerdo: *“Expresada por el Gobierno su disconformidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento de la Cámara, acordar que no procede la toma en consideración por el pleno de la citada Proposición de Ley. Asimismo, comunicar este acuerdo al Grupo Parlamentario autor de la iniciativa y al Gobierno y publicar en el Boletín”*.

Con fecha de 5 de octubre de 2009, el Gobierno presentó 3 escritos (núms. reg. 86106 a 86108) en los que, el amparo del artículo 134.6 de la Constitución y conforme a lo dispuesto en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, traslada el criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración de las siguientes Proposiciones de Ley:

- Proposición de Ley sobre reforma del IRPF para evitar la discriminación fiscal de los cónyuges no custodios (núm. expdte. 122/000169).
- Proposición de Ley de modificación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, para mejorar la tributación del sector agrario y ganadero español (núm. expdte. 122/000171).
- Proposición de Ley de modificación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, para permitir a las PYMES y autónomos no tributar por el IVA de las facturas no cobradas (núm. expdte. 122/000172).

En los tres casos, el Gobierno manifiesta no prestar su conformidad para la tramitación de las iniciativas conforme al artículo 134.6 de la Constitución.

A la vista de los escritos presentados, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 13 de octubre de 2009, adoptó en todos los casos el siguiente acuerdo: *“Expresada por el Gobierno su disconformidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento de la Cámara, acordar que no procede la*

toma en consideración por el pleno de la citada Proposición de Ley. Asimismo, comunicar este acuerdo al Grupo Parlamentario autor de la iniciativa y al Gobierno y publicar en el Boletín”.

Con fecha 22 de octubre de 2009 el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentó escrito (núm. reg. 88785) de solicitud de amparo a la Mesa de la Cámara para que ésta solicite al Gobierno que revoque su decisión mediante la que no presta su conformidad a la tramitación de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, para permitir a las PYMES y autónomos no tributar por el IVA de las facturas no cobradas (núm. expdte. 122/000172). La Mesa de la Cámara en su reunión de 27 de octubre de 2009 acordó el traslado al Gobierno de dicho escrito.

Con fecha de 12 de febrero de 2010, el Gobierno presentó un escrito (núm. reg. 98485) en el que, el amparo del artículo 134.6 de la Constitución y conforme a lo dispuesto en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, traslada el criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración de la Proposición de Ley relativa a la modificación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido para que todos los productos y los servicios relacionados con la cadena alimenticia tributen al 4 por ciento (num. expdte. 122/000191). En dicho escrito el Gobierno manifiesta no prestar su conformidad para la tramitación de las iniciativas conforme al artículo 134.6 de la Constitución. A la vista del escrito presentado, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 16 de febrero de 2010, adoptó el siguiente acuerdo: *“Expresada por el Gobierno su disconformidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento de la Cámara, acordar que no procede la toma en consideración por el pleno de la citada Proposición de Ley. Asimismo, comunicar este acuerdo al Grupo Parlamentario autor de la iniciativa y al Gobierno y publicar en el Boletín”.*

Con fecha de 16 de marzo de 2010, el Gobierno presentó un escrito (núm. reg. 105080) en el que, el amparo del artículo 134.6 de la Constitución y conforme a lo dispuesto en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, traslada el criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración de la Proposición de Ley relativa a la actualización de las jubilaciones anticipadas forzosas

al cumplir los 65 años (num. expdte. 122/000197). En dicho escrito el Gobierno manifiesta no prestar su conformidad para la tramitación de las iniciativas conforme al artículo 134.6 de la Constitución. A la vista del escrito presentado, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 23 de marzo de 2010, adoptó el siguiente acuerdo: *“Expresada por el Gobierno su disconformidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento de la Cámara, acordar que no procede la toma en consideración por el pleno de la citada Proposición de Ley. Asimismo, comunicar este acuerdo al Grupo Parlamentario autor de la iniciativa y al Gobierno y publicar en el Boletín”*.

Con fecha de 9 de septiembre de 2010, el Gobierno presentó un escrito (núm. reg. 138472) en el que, el amparo del artículo 134.6 de la Constitución y conforme a lo dispuesto en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, traslada el criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración de la Proposición de Ley de supresión del capítulo II “Medidas de Seguridad Social” del Real Decreto Ley 8/2010 de medidas extraordinarias para la reducción de déficit (num. expdte. 122/000230). En dicho escrito el Gobierno manifiesta no prestar su conformidad para la tramitación de las iniciativas conforme al artículo 134.6 de la Constitución. A la vista del escrito presentado, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 14 de septiembre de 2010, adoptó el siguiente acuerdo: *“Expresada por el Gobierno su disconformidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento de la Cámara, acordar que no procede la toma en consideración por el pleno de la citada Proposición de Ley. Asimismo, comunicar este acuerdo al Grupo Parlamentario autor de la iniciativa y al Gobierno y publicar en el Boletín”*.

Con fecha 6 de octubre de 2010 el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentó escrito (núm. reg. 142206) de solicitud de reconsideración del Acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se determina que no procede la toma en consideración por el Pleno de la citada Proposición de Ley (núm. expdte. 122/000230). La Mesa de la Cámara en su reunión de 13 de octubre de 2010 acuerda el traslado a la Junta de Portavoces del escrito del Grupo Parlamentario Popular. La reunión de la Mesa de la Cámara de 10 de noviembre de 2010, oída la Junta de

Portavoces (reunión de 19 de octubre de 2010), acuerda desestimar la solicitud de reconsideración del Grupo Parlamentario Popular.

El 8 de noviembre de 2010 el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, interpuso recurso contencioso-administrativo contra “el Acuerdo del Gobierno de 9 de septiembre de 2010, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales nº 255.2 de 17 de septiembre de 2010”, en cuya virtud no se presta conformidad para la tramitación de la Proposición de Ley relativa a la supresión del capítulo II concerniente a medidas de seguridad social del Real Decreto-Ley 8/2010 de medidas extraordinarias para la reducción del déficit, núm. expdte 122/000230, por cuanto que los elementos reglados de dicho Acuerdo del Gobierno vulneran lo prevenido en los artículos 134.6 de la CE y 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados. El Tribunal Supremo mediante Auto 14724/2010 (Sala de lo Contencioso Administrativo) acuerda desestimar el recurso interpuesto. En dicho Auto el Tribunal Supremo afirma que *“Los recurrentes, al menos aparentemente, confunden o pretender confundir, voluntaria o involuntariamente, el acuerdo de la Mesa de la Cámara con el escrito en que el Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios da traslado a aquella de la disconformidad del Gobierno con la tramitación de la Proposición de Ley presentada, ya que pretenden impugnar, dice literalmente el escrito de interposición del recurso, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de septiembre de 2010, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 17 de septiembre de 2010, cuando lo que publica el Boletín Oficial de las Cortes Generales es el Acuerdo de la Mesa de la Cámara que decide la no toma en consideración por el Pleno de la proposición de ley presentada relativa a la supresión del capítulo II Medidas de seguridad social del Real Decreto-Ley 8/2010, de modo que lo que realmente acontece es que se pretende recurrir un acto producido en el ámbito de la actividad parlamentaria, en base a unos supuestos elementos reglados que se pretenden infringidos pero que no son predicables de dicho acto del Gobierno sino del acuerdo del Congreso de los Diputados, en el que aquél esta integrado de manera inescindible”*.

En el Fundamento Jurídico Cuarto el Tribunal Supremo examina su posible carencia de jurisdicción, por entender que la cuestión

planteada no es asumible por el orden jurisdiccional contencioso administrativo. En dicho Fundamento el Tribunal se refiere a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con la calificación de iniciativas por la Mesa de la Cámara y dice que *“las previsiones que se contienen en los artículos 134.6 de la Constitución y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados tienden a asegurar, en los términos que reconoció la precedente sentencia del Tribunal Constitucional nº 99/1987 de 11 de junio, “un ámbito de acción propia del Gobierno” que cumple una función de dirección política sin afectación a los elementos reglados, como subraya la Abogacía del Estado, pues el control de la Mesa del Congreso excede de la verificación formal de los requisitos para la tramitación de la iniciativa y se proyecta sobre el análisis de la viabilidad sustancial del criterio del Ejecutivo, en sede estrictamente parlamentaria, desde la perspectiva de la proporcionalidad y razonabilidad, ante la no conformidad, por veto, a la tramitación parlamentaria de una proposición de ley, por implicar aumento o disminución de ingresos presupuestarios, en orden a ejecutar un programa anual de política económica que se concreta en la aprobación del presupuesto”*. También se refiere el Tribunal Supremo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con la disconformidad del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley (STC 242/2006). Finalmente, el Tribunal Supremo señala que se está *“ante una situación que tiene su respaldo constitucional explícito en el artículo 134.6 de la Constitución y que afecta a las relaciones de las Cortes Generales y el Gobierno, lo que debe ser tenido en cuenta al pronunciarse sobre el tema que nos ocupa”*. Por ello, entiende que *“dicha actividad está sustraída, por su propia naturaleza, al control jurisdiccional contencioso– administrativo en aplicación de los artículos 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1, 2 y 5.2 de la Ley 29/98. El eventual control de dicha actividad sería subsumible en el amparo previsto en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Concluye, el Auto señalando que en este caso se está ante “una potestad del Gobierno reconocida en el artículo 134.6 de la Constitución ejercida en el ámbito de la actividad parlamentaria, que en modo alguno constituye un acto susceptible de control en vía jurisdiccional contencioso administrativa”*.

Con fecha de 16 de septiembre de 2010, el Gobierno presentó un escrito (núm. reg. 140173) en el que, el amparo del artículo 134.6 de la Constitución y conforme a lo dispuesto en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, traslada el criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración de la Proposición de Ley sobre mantenimiento del Pacto de Toledo en la revalorización de las pensiones (num. expdte. 122/000231). En dicho escrito el Gobierno manifiesta no prestar su conformidad para la tramitación de las iniciativas conforme al artículo 134.6 de la Constitución. A la vista del escrito presentado, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 21 de septiembre de 2010, adoptó el siguiente acuerdo: *“Expresada por el Gobierno su disconformidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento de la Cámara, acordar que no procede la toma en consideración por el pleno de la citada Proposición de Ley. Asimismo, comunicar este acuerdo al Grupo Parlamentario autor de la iniciativa y al Gobierno y publicar en el Boletín”*.

Con fecha de 14 de octubre de 2010, el Gobierno presentó un escrito (núm. reg. 142709) en el que, el amparo del artículo 134.6 de la Constitución y conforme a lo dispuesto en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, traslada el criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración de la Proposición de Ley de Televisión sin Fronteras (num. expdte. 120/000007). En dicho escrito el Gobierno manifiesta no prestar su conformidad para la tramitación de las iniciativas conforme al artículo 134.6 de la Constitución. La Mesa de la Cámara acordó en su reunión de 19 de octubre de 2010 *“Solicitar del Gobierno una mayor información en relación con la argumentación que avalaría su criterio contrario a la tramitación de la citada iniciativa”*. Con fecha de 18 de julio de 2011 el Gobierno remitió al Congreso de los Diputados, comunicación (núm. reg. 177800) en la que informaba de su no oposición a la inclusión del debate de la toma en consideración de dicha iniciativa en el orden del día de una sesión plenaria. La toma en consideración de la Proposición de Ley fue incluida en el orden del día del Pleno que comenzaba el 13 de septiembre de 2011 (acta de la Junta de Portavoces de 6 de septiembre de 2011). La iniciativa fue tomada en consideración por el Pleno de la Cámara en dicha fecha (DS. Congreso de los Diputados

Núm. 271 de 13/09/2011, P.49). La Mesa de la Cámara, en su reunión de 20 de septiembre de 2011 acordó encomendar la aprobación de la Proposición de Ley con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Industria, Turismo y Comercio y estableció un plazo de enmiendas, por un período de quince días hábiles. La iniciativa fue trasladada al próximo Congreso al final de la Legislatura (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-648 de 28/10/2011 P.858).

Con fecha de 8 de octubre de 2010, el Gobierno presentó un escrito (núm. reg. 142427) en el que, el amparo del artículo 134.6 de la Constitución y conforme a lo dispuesto en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, traslada el criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración de la Proposición de Ley relativa al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones para el año 2011 (num. expdte. 122/000242). En dicho escrito el Gobierno manifiesta no prestar su conformidad para la tramitación de las iniciativas conforme al artículo 134.6 de la Constitución. A la vista del escrito presentado, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 19 de octubre de 2010, adoptó el siguiente acuerdo: *“Expresada por el Gobierno su disconformidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento de la Cámara, acordar que no procede la toma en consideración por el pleno de la citada Proposición de Ley. Asimismo, comunicar este acuerdo al Grupo Parlamentario autor de la iniciativa y al Gobierno y publicar en el Boletín”*.

III. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Jurisprudencia general del Tribunal Constitucional relacionada con las facultades de la Mesa relativas a la calificación de escritos

Tal como ha afirmado repetidamente el Tribunal Constitucional en repetidas Sentencias (v.gr. las Sentencias 38/1999, de 22 de marzo, 107/2001, de 23 de abril, 203/2001, de 15 de octubre y 78/2006, de 13 de marzo), la Mesa cumple una función técnico-jurídica de ordenación y racionalización del funcionamiento de la Cámara en aras a la mejor eficiencia de esta última como foro de debate y participación.

Debido a su carácter técnico-jurídico, cabe afirmar lo siguiente:

1) En el caso en que la Constitución, el bloque de Constitucionalidad o el Reglamento encomienden a la Cámara la emisión de un juicio de oportunidad política respecto de una determinada iniciativa, la Mesa no puede sustituir a la Cámara, por lo que, en estos casos, *“a la Mesa sólo le compete, en principio, por estar sujeta al Ordenamiento jurídico (...) y en aras de la (...) eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria.”* (STC 208/2003, de 1 de diciembre).

2) En el caso en que la Constitución, el bloque de Constitucionalidad o el Reglamento prevea que una determinada iniciativa debe cumplir con unos límites formales, la Mesa puede, en cumplimiento de la legalidad aplicable, extender su examen de la misma más allá de la estricta verificación de los requisitos formales.

3) En el supuesto que la legislación aplicable no establezca límite material alguno, la operación de verificación de admisibilidad ha de ser siempre formal, tal como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 78/2006, de 13 de marzo.

b) Jurisprudencia del Tribunal Constitucional relacionada con la facultad de disconformidad del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios

1) La Sentencia 223/2006, que es la que marca la línea doctrinal en la cuestión que nos ocupa, señala con nitidez el fundamento de la prerrogativa del Ejecutivo. Así, indica que *“En su condición de vehículo de dirección de la política económica del Ejecutivo el presupuesto es un instrumento fundamental para la realización de su programa de Gobierno (...). La ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica (...). Este es el fundamento de la facultad que se le reconoce al Ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar el instrumento económico de su acción de Gobierno”* (STC 223/2006, FJ 5).

2) De lo anterior se deduce con claridad que a los requisitos formales (carácter expreso de la disconformidad; motivación de la misma; plazo de treinta días hábiles para su remisión), se le suma el hecho de que la oposición sólo es constitucionalmente lícita respecto del ejercicio presupuestario en curso.

3) Más complejidad presenta el aspecto material que envuelve la facultad de oposición del Gobierno. Esto es, que la iniciativa respecto de la que aquélla se formule contenga, efectivamente, medidas que supongan “*aumento de los créditos o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario*” (art. 134.6 CE), precepto repetido –aunque no literalmente– en el art. 126.2 RCD.

Partiendo, como antes se ha indicado, de que se trata de los presupuestos en curso ya que “*debe tenerse en cuenta que la finalidad de la disconformidad del Gobierno es garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la Ley de Presupuestos*” (STC 242/2006), la cuestión se centra en la verificación o adveración de si la Mesa puede revisar y/o dejar sin efecto la oposición gubernamental cuando entienda que el Ejecutivo no fundamenta de manera adecuada la causa que justifica la oposición.

A este respecto cabe señalar que la jurisprudencia contenida en la STC 223/2006 es bastante más contundente –y por ende menos matizada– que la que incorpora la STC 242/2006. A ello quizá no es ajeno el hecho que origina ambos procesos constitucionales.

En efecto, en el caso de la **STC 223/2006**, al Tribunal le tocaba resolver sobre una modificación reglamentaria en la Cámara extremeña que residenciaba, en última instancia, en el propio Parlamento la capacidad de decidir sobre si se daba o no el supuesto de hecho (aumento de créditos o disminución e ingresos), que justificaba, en definitiva, el ejercicio de la prerrogativa gubernativa.

Por ello, de manera tajante señala el Tribunal Constitucional que: “*La reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura lleva, en el punto ahora examinado, pura y simplemente a privar al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de la facultad que tiene reconocida en el art. 60 b) EAE, facultad que viene justificada como consecuencia de la asunción de los principios básicos del llamado “parlamentarismo racionalizado” por parte tanto del*

Texto constitucional español como de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas”, y, por ende, y sin mayores matices indica que “es claro en el sentido de que solamente se podrán alterar dichos compromisos con el consentimiento del Ejecutivo autonómico, quedando facultado éste, con toda libertad, para oponerse a las iniciativas que pretendan modificarlos, y sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter manifiestamente infundado o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes previsto en el Estatuto de Autonomía, equilibrio de poderes diseñado en línea con las interpretaciones más recientes del régimen parlamentario (a las que responde, sin duda, el diseño de la forma de gobierno en la Comunidad Autónoma de Extremadura), en las que se ha pretendido reforzar la posición de los ejecutivos y, singularmente, de sus presidentes, en aras de dotar a todo el sistema de una mayor estabilidad y mejorar su funcionamiento”.

La conclusión, clara y radical es que: *“El órgano facultado estatutariamente para decidir si se produce o no dicha alteración es el Gobierno (...) lo que no es compatible con un “sistema parlamentario racionalizado” como el previsto en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, es pretender gobernar mediante decisiones parlamentarias puntuales que alteren los términos de la relación de confianza establecida entre Asamblea y Consejo de Gobierno en el campo presupuestario, que es donde se expresan con mayor claridad las prioridades de la acción política en general y de la gubernativa en particular”.*

Por contra, la **STC 242/2006**, en la que se plantea no una modificación normativa en abstracto, sino el juego concurrente de las facultades de ambos órganos (Gobierno y Mesa de la Cámara) para calificar una concreta iniciativa legislativa, es bastante más matizada y equilibrada.

Tras reconocer la competencia que al Gobierno le corresponde y su fundamento tanto estatutario como constitucional, el Tribunal recuerda que: *“... la Mesa del Parlamento Vasco tiene encomendado el control de la disconformidad manifestada por el Gobierno”.* Al am-

paro de esta potestad y partiendo del hecho de que el efecto inmediato de la denegación de la tramitación de una iniciativa legislativa puede colisionar con el *ius in officium* y el derecho de participación contenido en los artículos 23.2 y 23.1 CE, el Tribunal señala explícitamente que: “no debe descartarse de antemano que los órganos rectores del Parlamento puedan vulnerar los arts. 23.2 y 23.1 CE al inadmitir a trámite una proposición de Ley como consecuencia del ejercicio de dicha facultad por parte del Gobierno. Igualmente, **tampoco es posible atribuir a toda decisión de este tipo una usurpación de una facultad que corresponde en exclusiva al Gobierno**. Y ello no sólo por la propia existencia del art. 42 LOTC, sino porque, como reconoce el propio Letrado del Parlamento Vasco, la Mesa también debe ejercer su función genérica de calificación respecto a los documentos de índole parlamentaria remitidos por el Gobierno”.

Precisamente por ello el Tribunal insiste en que “dado que las decisiones de inadmisión de tales escritos y documentos pueden implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana, también **hemos exigido que las mismas estén formal y materialmente motivadas**, a fin de que tras ellas no se esconda un juicio sobre la oportunidad política, en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario”.

Esto nos lleva directamente a recordar que, en la medida en que en el ámbito parlamentario lo que surte efecto no es la exclusiva manifestación del Gobierno, oponiéndose a la tramitación, sino también la decisión de la Mesa dando estado a dicha manifestación, ésta última ha de ser necesariamente adecuada al ordenamiento vigente y, aún más, **suficientemente motivada** para poder incidir con plenitud en el ejercicio de derechos fundamentales de los parlamentarios.

Por ello mismo, la STC 242/2006 reconoce explícitamente que “aunque la propia normativa aplicable limita la conformidad del Gobierno a la concurrencia de un requisito material como la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios que, de acuerdo con nuestra doctrina, abre las puertas a un control desde la perspectiva de la proporcionalidad y la razonabilidad, en este contexto **es evidente que tanto la Mesa del Parlamento como este**

Tribunal deben limitarse a un control de una menor intensidad. Así, y sin que ello signifique renunciar a controlar otros aspectos objetivos como la presentación en tiempo y forma de la disconformidad del Gobierno, la Mesa del Parlamento no debe obstaculizar el ejercicio de esta facultad. En un caso como el presente, que se refiere a una disconformidad del Gobierno respecto a la tramitación de una proposición de Ley, y que se da en una Comunidad Autónoma que prevé algunas reglas adicionales sobre cuándo puede entenderse que se produce una alteración de las previsiones presupuestarias, es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno”.

En resumidas cuentas, ni el Ejecutivo puede oponerse de manera infundada o inmotivada a la tramitación de iniciativas legislativas, ni la Mesa puede eludir su obligación constitucional y reglamentaria de que sus decisiones, además de conformes con el ordenamiento, sean motivadas y razonables cuando lo que está en juego es una decisión que, en última instancia, afecta al derecho de participación y al *ius in officium*.

Buena prueba de ello es la Resolución del Congreso de los Diputados y del Senado de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, creada por la Ley 37/2010 de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, que parte de la base de que la Mesa conoce y resuelve sobre las controversias que la cuestión citada pudiera producir. El propio art. 151.5 del Reglamento del Senado prevé la existencia de estas controversias y establece que las mismas serán resueltas por su Presidente.

IV. SUPUESTOS PENDIENTES DE CALIFICACIÓN

A continuación se realiza, de conformidad con el Acuerdo de la Mesa de 18 de octubre de 2016, el análisis de cada uno de los escritos presentados por el Gobierno clasificados en dos categorías, en función de que algún Grupo Parlamentario haya manifestado su oposición a la comunicación de la disconformidad del Gobierno o no.

A. Proposiciones de Ley respecto de las que, comunicada por el Gobierno su disconformidad a la tramitación, a la misma se ha opuesto algún grupo parlamentario

1º. Verificación de los requisitos en el caso planteado por el escrito número de expediente 122/2/1

El Gobierno argumenta su disconformidad para la tramitación de la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Socialista, sobre la universalización del derecho a la asistencia sanitaria pública en que ello supondría un aumento de los créditos presupuestarios, al modificar el actual régimen vigente establecido por el Real Decreto-Ley 16/2012, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones que fue desarrollado por el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud. Con la memoria económica que acompañó al RD 1192/2012, eliminar este régimen supondría un coste en torno a 1.250 M€, según el desglose realizado por ciudadanos europeos o con convenio bilateral, ciudadanos extranjeros de países no comunitarios ni con convenio bilateral y ciudadanos que superan el límite de ingresos de 100.000 euros.

La entrada en vigor de la norma está prevista para el día siguiente de su publicación en el BOE.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista presentó escrito núm. 6454 señalando que no puede considerarse justificada su oposición cuando la motivación que le acompaña se refiere a cálculos referidos a ejercicios pasadas, como es el ejercicio 2012. Esta Proposición de Ley coincide sustancialmente con otra presentada por este grupo parlamentario en la XI Legislatura sin que este mismo Gobierno se opusiera en ningún momento a su tramitación.

Finalmente, solicita a la Mesa de la Cámara que solicite del Gobierno una mayor información en relación con la argumentación que avalaría su criterio contrario a la tramitación de la citada iniciativa.

2º. Verificación de los requisitos en el caso planteado por el escrito número de expediente 122/6/1

El Gobierno argumenta su disconformidad para la tramitación de la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Socialista, de protección de los consumidores vulnerables y contra la pobreza energética en que ello supondría un aumento de los créditos presupuestarios.

Así, el Gobierno argumenta que la Proposición de Ley que se plantea generaría indudablemente un efecto de aumento del gasto, con ampliación de los créditos presupuestarios, por dos vías:

1) La asunción mediante asignaciones del Presupuesto General del Estado del déficit de ingresos de las empresas obligadas al suministro de clientes con tarifa social. A día de hoy, el coste de la tarifa social es cubierto íntegramente por las compañías suministradoras, con un coste de 200 millones de euros anuales. Puesto que la proposición de ley amplía el número de consumidores cubiertos y el rango de productos objeto de protección, el coste total para el presupuesto sería incluso superior a dicha cantidad.

2) La creación de un fondo de eficiencia energética. Si bien dicha partida no se cuantifica, el cumplimiento del mandato al Gobierno de constituir dicho fondo tendría como consecuencia directa un mayor gasto en los presupuestos, por las dotaciones al mismo.

La entrada en vigor de la norma está prevista para el día siguiente de su publicación en el BOE.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista presentó escrito núm. 6453 señalando que lo contenido en la proposición de Ley no son previsiones que afecten al Presupuesto vigente sino que deberán, en su caso, ser contempladas en los presupuestos de ejercicios futuros. Por otro lado, argumentan que la Proposición de Ley coincide sustancialmente con otra presentada por este grupo parlamentario en la XI Legislatura, sin que este mismo Gobierno se opusiera en ningún momento a su tramitación.

Finalmente, solicita a la Mesa de la Cámara que solicite del Gobierno una mayor información en relación con la argumentación que avalaría su criterio contrario a la tramitación de la citada iniciativa.

3º. Verificación de los requisitos en el caso planteado por el escrito número de expediente 122/14/1

El Gobierno argumenta su disconformidad para la tramitación de la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Socialista, de supresión de tasas judiciales en que ello supondría una disminución de los ingresos presupuestarios.

Así, el Gobierno argumenta que la Proposición de Ley introduce una ampliación de las exenciones subjetivas de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional de lo que puede derivarse una minoración en la recaudación correspondiente a la exacción de la tasa, cuyo alcance supondría una pérdida de recaudación aproximada de unos 15.000.000 Euros anuales, respecto de los 45.000.000 que supone la recaudación total.

Debe tenerse en cuenta que la recaudación prevista en concepto de tasas judiciales forma parte del Presupuesto de Ingresos del Estado y se destina a la financiación indiferenciada del Presupuesto de Gastos del Estado. Una disminución de ingresos producirá un desequilibrio entre gastos e ingresos, con efecto directo sobre el déficit público.

La entrada en vigor de la norma está prevista para el día siguiente de su publicación en el BOE.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista presentó escrito núm. 6452 señalando que, como consecuencia de la sentencia del Tribunal Constitucional dictada resolviendo el recurso de inconstitucionalidad núm. 973-2013, ya se ha producido una disminución de los ingresos por este concepto y que la Proposición de Ley presentada no supone una mayor disminución sino una reordenación del sistema de tasas.

Por otro lado, argumentan que la Proposición de Ley coincide sustancialmente con otra presentada por este grupo parlamentario en la XI Legislatura, sin que este mismo Gobierno se opusiera en ningún momento a su tramitación.

Finalmente, solicita a la Mesa de la Cámara que solicite del Gobierno una mayor información en relación con la argumentación que avalaría su criterio contrario a la tramitación de la citada iniciativa.

B. Propositiones de Ley respecto de las que, comunicada por el Gobierno su disconformidad a la tramitación, a la misma no se ha opuesto ningún grupo parlamentario

1º. Verificación de los requisitos en el caso planteado por el escrito número de expediente 125/3/1

El Gobierno argumenta su disconformidad para la tramitación de la Proposición de Ley de la Asamblea Regional de Murcia, sobre generación de energía eléctrica renovable para autoconsumo en que ello supondría una disminución de los ingresos presupuestarios, como consecuencia de una menor recaudación tributaria (menor recaudación del impuesto sobre el valor añadido (IVA), impuesto especial de electricidad e impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica). El impacto económico en impuestos que se dejarían de recaudar anualmente sería de 235 M€. Adicionalmente, se tendría una pérdida de peajes de 50 M€ anuales por no hacer frente a los cargos variables del sistema.

Según el criterio del Gobierno, también se verían afectados otros ingresos impositivos derivados de la Ley 15/2012 por el hecho de verse modificada la cantidad de energía en el mercado, su precio y en consecuencia también el mix de generación.

Finalmente, la ampliación de la definición de autoconsumo de la Proposición, la ausencia de registros y otras medidas de la proposición, contribuye a un aumento del fraude en el sistema, con el consiguiente impacto negativo para los ingresos públicos.

La entrada en vigor de la norma está prevista para el día siguiente de su publicación en el BOE.

2º. Verificación de los requisitos en el caso planteado por el escrito número de expediente 125/2/2

El Gobierno argumenta su disconformidad para la tramitación de la Proposición de Ley del Parlamento de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, de modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización en que ello supondría tanto un aumento de los créditos como una disminución de los ingresos presupuestarios.

Así, con la aprobación de un plan de apoyo económico, que no está contemplado en los presupuestos actuales y aunque la cuantía

de dicho plan no se detalla, el cumplimiento del mandato al Gobierno en el plazo previsto de seis meses, supondría un gasto adicional que, no por dejar de esta cuantificado, deja de ser cierto.

En cuanto a las previsiones relativas a la cotización a la Seguridad Social de los clubes de base, según los datos aportados por el Gobierno para el periodo 2012-2014, la aprobación de una cantidad máxima a percibir como criterio para no considerar como salarial la cuantía pagada impediría determinar aquellos casos en los que la percepción responde a una remuneración propiamente dicha, al exceder de una mera compensación de los costes del voluntario. Además, esta regulación abriría, con gran probabilidad, la puerta a un mayor número de fraudes en materia laboral. En consecuencia, se produciría un perjuicio a la recaudación de la Seguridad Social en dichos casos.

Finalmente, en relación con el mandato para la revisión de determinadas figuras impositivas, según el Gobierno, aunque el contenido de dicha revisión no se especifica de forma cuantitativa, el cumplimiento de este mandato tendría un impacto presupuestario por la vía de la reducción de ingresos.

La entrada en vigor de la norma está prevista para el día siguiente de su publicación en el BOE.

3º. Verificación de los requisitos en el caso planteado por el escrito número de expediente 125/4/1

El Gobierno argumenta su disconformidad para la tramitación de la Proposición de Ley Orgánica del Parlamento de la Comunidad Autónoma de Galicia, de transferencia de la titularidad y competencias de la AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia en que ello supondría un aumento de los créditos presupuestarios.

Así, dado que la Disposición Adicional Tercera de la Proposición de Ley recoge que la Administración general del Estado asumirá las obligaciones económicas y financieras en caso de que, en el ejercicio de las competencias delegadas en la presente ley orgánica, la Comunidad Autónoma acuerde el rescate de la concesión de la autopista AP-9 para su reversión al ámbito público y la Disposición final única indica que entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE), supone que, de acuerdo con los últimos datos cerrados y disponibles, en 2014 la concesión de la

AP-9 tuvo unos ingresos derivados del peaje de 127,7 millones de euros. Dado que el fin de la concesión está fijado en 2048, el coste estimado de rescate de toda la concesión está cifrado en más de 4.300 millones de euros. Esto significa que, en el caso de que la Comunidad Autónoma acordase unilateralmente el rescate de la concesión, la Administración General del Estado tendría que asumir de manera inmediata unas indemnizaciones a la sociedad concesionaria que estarían cifradas en, al menos, 4.300 millones de euros, importe correspondiente al peaje que dejaría ésta de recibir hasta el momento previsto para el fin de la concesión en el año 2048.

En consecuencia, en la actualidad, no existen consignaciones en los créditos presupuestarios del Ministerio de Fomento para el ejercicio 2016 que permitan afrontar dicho pago.

La entrada en vigor de la norma está prevista para el día siguiente de su publicación en el BOE.

4°. Verificación de los requisitos en el caso planteado por el escrito número de expediente 125/5/1

El Gobierno argumenta su disconformidad para la tramitación de la Proposición de Ley del Parlamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre la creación de un fondo de compensación a las víctimas del amianto en que ello supondría un aumento de los créditos presupuestarios a través de la creación de un organismo autónomo, cuyo gasto dependerá de los recursos humanos y materiales con los que se dote, pero que en todo caso genera un gasto cierto y del pago de las propias indemnizaciones pagadas por el Fondo que se nutriría, según la Proposición, de las aportaciones de los Presupuestos Generales del Estado, un recargo en las cotizaciones empresariales y las aportaciones de Mutuas, entre otras fuentes.

La entrada en vigor de la norma está prevista a los veinte días de su publicación en el BOE.

5°. Verificación de los requisitos en el caso planteado por el escrito número de expediente 122/17/1

El Gobierno argumenta su disconformidad para la tramitación de la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Ciudadanos, sobre generación de energía eléctrica renovable para autoconsumo en que

ello supondría una disminución de los ingresos presupuestarios, como consecuencia de una menor recaudación tributaria (menor recaudación del impuesto sobre el valor añadido (IVA), impuesto especial de electricidad e impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica). El impacto económico en impuestos que se dejarían de recaudar anualmente sería de 235 M€. Adicionalmente, se tendría una pérdida de peajes de 50 M€ anuales por no hacer frente a los cargos variables del sistema.

Según el criterio del Gobierno, también se verían afectados otros ingresos impositivos derivados de la Ley 15/2012 por el hecho de verse modificada la cantidad de energía en el mercado, su precio y en consecuencia también el mix de generación.

Finalmente, la ampliación de la definición de autoconsumo de la Proposición, la ausencia de registros y otras medidas de la proposición, contribuye a un aumento del fraude en el sistema, con el consiguiente impacto negativo para los ingresos públicos.

La entrada en vigor de la norma está prevista para el día siguiente de su publicación en el BOE.

6º. Verificación de los requisitos en el caso planteado por el escrito número de expediente 122/23/1

El Gobierno argumenta su disconformidad para la tramitación de Proposición de Ley del Grupo parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem- En Marea, de modificación del régimen de tasas judiciales, establecido por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, con la derogación del apartado 7º del artículo 241.1.7 LEC añadido por Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal en que ello supondría una disminución de los ingresos presupuestarios.

Así, el Gobierno argumenta que la Proposición de Ley introduce una ampliación de las exenciones subjetivas de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional de lo que puede derivarse una minoración en la recaudación correspondiente a la exacción de la tasa, cuyo alcance supondría una pérdida de recaudación aproximada de unos 15.000.000 Euros anuales, respecto de los 45.000.000 que supone la recaudación total.

Debe tenerse en cuenta que la recaudación prevista en concepto de tasas judiciales forma parte del Presupuesto de Ingresos del Estado y se destina a la financiación indiferenciada del Presupuesto de Gastos del Estado. Una disminución de ingresos producirá un desequilibrio entre gastos e ingresos, con efecto directo sobre el déficit público.

La entrada en vigor de la norma está prevista para el día siguiente de su publicación en el BOE.

7º. Verificación de los requisitos en el caso planteado por el escrito número de expediente 122/27/1

El Gobierno argumenta su disconformidad para la tramitación de la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Ciudadanos, para la modificación del régimen de tasas judiciales y la exención a ciertas entidades en que ello supondría una disminución de los ingresos presupuestarios.

Así, el Gobierno argumenta que la Proposición de Ley introduce una ampliación de las exenciones subjetivas de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional de lo que puede derivarse una minoración en la recaudación correspondiente a la exacción de la tasa, cuyo alcance supondría una pérdida de recaudación aproximada de unos 15.000.000 Euros anuales, respecto de los 45.000.000 que supone la recaudación total.

Debe tenerse en cuenta que la recaudación prevista en concepto de tasas judiciales forma parte del Presupuesto de Ingresos del Estado y se destina a la financiación indiferenciada del Presupuesto de Gastos del Estado. Una disminución de ingresos producirá un desequilibrio entre gastos e ingresos, con efecto directo sobre el déficit público.

La entrada en vigor de la norma está prevista para el día siguiente de su publicación en el BOE.

8º. Verificación de los requisitos en el caso planteado por el escrito número de expediente 122/29/1

El Gobierno argumenta su disconformidad para la tramitación de la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Mixto, sobre la paralización del calendario de la implantación de la LOMCE (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa) y para la derogación de las disposiciones adoptadas en su desarrollo (Orgánica) en que ello supondría una disminución de

ingresos presupuestarios, al implicar 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.

La entrada en vigor de la norma está prevista para el día siguiente de su publicación en el BOE.

9º. Verificación de los requisitos en el caso planteado por el escrito número de expediente 122/30/1

El Gobierno argumenta su disconformidad para la tramitación de la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Mixto, de modificación del régimen de tasas judiciales, establecido por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, para la exención de las entidades total o parcialmente exentas en el Impuesto de Sociedades –especialmente las entidades sin fines lucrativos– y de los sujetos pasivos que tengan la consideración de entidades de reducida dimensión de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora del Impuesto de Sociedades en que ello supondría una disminución de ingresos presupuestarios.

Así, el Gobierno argumenta que la Proposición de Ley introduce una ampliación de las exenciones subjetivas de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional de lo que puede derivarse una minoración en la recaudación correspondiente a la exacción de la tasa, cuyo alcance supondría una pérdida de recaudación aproximada de unos 15.000.000 Euros anuales, respecto de los 45.000.000 que supone la recaudación total.

Debe tenerse en cuenta que la recaudación prevista en concepto de tasas judiciales forma parte del Presupuesto de Ingresos del Estado y se destina a la financiación indiferenciada del Presupuesto de Gastos del Estado. Una disminución de ingresos producirá un desequilibrio entre gastos e ingresos, con efecto directo sobre el déficit público.

La entrada en vigor de la norma está prevista para el día siguiente de su publicación en el BOE.

10º. Verificación de los requisitos en el caso planteado por el escrito número de expediente 122/31/3

El Gobierno argumenta su disconformidad para la tramitación de la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Mixto, sobre

mejoras en la prestación económica de la Seguridad Social para la crianza de los hijos) en que ello supondría un aumento de los créditos presupuestarios.

Así, el Gobierno señala que tanto la materialización de las modificaciones que se proponen en los artículos 351, 352 y 353 del TRLGSS, con el objetivo de incrementar el límite de ingresos y las cuantías de la asignación, como el establecimiento de una protección universal por hijo o menor a cargo, supondrían una elevación de la protección social con una importante repercusión económica y el correspondiente incremento del gasto, en un doble sentido, aumento del número de beneficiarios y del coste de la prestación.

La entrada en vigor de la norma está prevista para el día siguiente de su publicación en el BOE.

V. CONCLUSIONES

De lo expuesto se deducen las siguientes

CONCLUSIONES

1.ª El Gobierno tiene legitimidad constitucional (art. 134.6 CE) y reglamentaria (art. 126.2 RCD), para oponerse a la tramitación de enmiendas o proposiciones de Ley que supongan aumento de gasto o disminución de ingresos.

2.ª Esta facultad, que está constreñida “*al mismo ejercicio presupuestario*”, debe ejercerse de forma:

- expresa
- suficientemente motivada
- y realizarse en el plazo de treinta días hábiles desde su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes. El silencio del Gobierno pone a la proposición de Ley en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración (art. 126.3 RCD)

3.ª Sin embargo, de acuerdo con los precedentes y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída sobre la materia, la Mesa, además de vigilar el cumplimiento de los requisitos formales por

parte del Gobierno, puede, en el ejercicio de las competencias que le otorga el art. 31.1 4º y 5º RCD, examinar el contenido de la motivación aportada por el Gobierno; si bien, el control se ha de limitar, en los términos de la STC 242/2006 “*a las decisiones que sean arbitrarias o manifestamente irrazonables*”.

A estos efectos, la Mesa podrá requerir del Gobierno la aportación de motivación adicional o complementaria para que su decisión sea adecuada al ejercicio de sus competencias y no suponga, en ningún caso, eventual violación de los derechos fundamentales que, de conformidad con el art. 23.1 y 2 de la Constitución, asisten a los parlamentarios.

4.^a En todo caso, la Mesa no puede sustituir al Gobierno en el ejercicio de la prerrogativa constitucional y reglamentaria que éste tiene atribuida en los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD.

5.^a En los casos pendientes del Acuerdo de la Mesa y, a la vista de lo anterior, se podría valorar la posibilidad de que, en aquellos casos en que se ha presentado por algún Grupo Parlamentario un escrito de oposición al criterio del Gobierno (núms. 122/2, 122/6 y 122/14), la Mesa acuerde trasladar el mismo al Gobierno, requiriéndole para que aporte motivación adicional o complementaria.

En el resto de los casos, podría aceptarse el criterio del Gobierno si se entendiese que no se ha manifestado ninguna objeción al mismo.

En concordancia con las mencionadas conclusiones, a continuación se realiza, de conformidad con el Acuerdo de la Mesa de 18 de octubre de 2016, el análisis de cada uno de los escritos presentados por el Gobierno, organizados en dos categorías, en función de que algún grupo parlamentario haya manifestado su oposición a la comunicación de la disconformidad del Gobierno, en cuyo caso, se podría valorar la posibilidad de que la Mesa acuerde trasladar el escrito de oposición al Gobierno, requiriéndole para que aporte motivación adicional o complementaria. En el resto de los casos, podría aceptarse el criterio del Gobierno, si se entendiese que no se ha manifestado ninguna objeción al mismo.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 28 de noviembre de 2016.

ALEGACIONES AL CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES NÚM. 355-2017

ARGUMENTS ON THE CONFLICT BETWEEN CONSTITUTIONAL
BODIES NUMBER 355-2017

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Paloma Martínez Santa María, Letrada de las Cortes Generales, actuando en nombre y representación del Congreso de los Diputados, como acredita mediante certificación expedida y Acuerdo de la Mesa de la Cámara, que se adjuntan como **Documentos 1 y 2, COMPARECE Y DICE:**

Que, con fecha 20 de febrero de 2017, se ha notificado al Congreso de los Diputados providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 14 de febrero de 2017 por la que se admite a trámite el conflicto entre órganos constitucionales núm. 355-2017, promovido por el Gobierno de la Nación frente al Congreso de los Diputados en relación con el Acuerdo de la Mesa de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016, por el que, rechazando la disconformidad expresada por el Gobierno, se toma en consideración para su tramitación por el Pleno 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 (LOMCE), y se le da traslado al objeto de que, en el plazo de un mes, pueda formular las alegaciones que estime procedentes.

Que, dentro del plazo concedido, y conforme establece el artículo 74 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), procede a cumplimentar dicho trámite mediante la formulación de las siguientes:

ALEGACIONES

INTRODUCCIÓN. LA PRIMACÍA DEL ARTÍCULO 66.2 DE LA CONSTITUCIÓN

Mediante el presente escrito de alegaciones esta representación procede a realizar la defensa de la actuación de la Mesa de la Cámara,

cuestionada por el Gobierno y que, a juicio de éste, es causante del conflicto de atribución entre órganos constitucionales que nos ocupa. Nos referimos al acuerdo de la Mesa de fecha 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016, mediante el cual se admite a trámite de toma en consideración la Proposición de Ley (orgánica) sobre la suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) (122/1), presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, por considerar “que el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor”.

Se plantea un conflicto de atribuciones que afecta a las relaciones entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados respecto a la aplicación del artículo 134.6 de la Constitución que 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”.

La cuestión que este conflicto plantea es si la Mesa de la Cámara puede controlar el modo en que el Gobierno justifica el uso de esta facultad y si puede oponerse a la misma en caso de que aprecie, fundadamente, una falta de motivación suficiente de tal ejercicio.

Es cierto que este Alto Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el artículo 134.6 en dos ocasiones, en las Sentencias 223/2006, de 6 de julio y 242/2006, de 24 de julio, que son citadas por el Gobierno en el escrito de planteamiento del conflicto en apoyo de sus razones. Sin embargo, sin negar su evidente valor, entendemos que la cita de esas Sentencias no es tan determinante como pretende el Gobierno. Como queremos destacar desde el primer momento, el caso que aquí se plantea, atendiendo a sus propias peculiaridades, es radicalmente novedoso, y distinto, y en dichas Sentencias no se encuentra una clara solución al mismo, por mucho que las mismas se refieran al mismo artículo constitucional sobre el que versa este conflicto.

A continuación, en estas alegaciones fundamentaremos nuestra posición de que las motivaciones aducidas por el Ejecutivo para manifestar su disconformidad no son objetivas y suficientes como así se apreció por la Mesa, y no se ajustan a lo dispuesto por el artículo 134.6 que exige que la disminución vaya referida a un ingreso

presupuestario. Por consiguiente, entendemos que tales motivaciones no pueden servir para justificar adecuadamente el ejercicio de una facultad que, en el esquema constitucional del equilibrio de poderes, debería configurarse en términos excepcionales y por ello, restrictivos, pues su uso tiene un efecto impeditivo absoluto de la iniciativa legislativa de autoría parlamentaria (artículo 87.1 de la Constitución) y de la potestad legislativa de las Cortes Generales (artículo 66.2) vinculada a esa iniciativa propia.

En estas primeras líneas queremos por ello esbozar un entendimiento distinto de este precepto, que luego ampliaremos.

En efecto, tal facultad de veto tiene un impacto radical tanto sobre el artículo 66.2 de la Constitución que proclama que “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado”, como sobre el artículo 87.1 que atribuye la iniciativa legislativa tanto al Gobierno, como al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. Al final, con el uso de esta facultad se está impidiendo que las Cámaras ejerzan tal potestad legislativa respecto de una iniciativa propia, aparte de la posible vulneración del *ius in officium* de los parlamentarios en caso de no ser escrupulosa la Mesa en el ejercicio de esta función de calificación, vulneración que no por el hecho de que no se haya invocado, queda excluida.

Destaquemos que sólo las Cortes Generales tienen atribuida por la Constitución la “potestad legislativa” del Estado. El Gobierno dispone de la posibilidad de aprobar normas con rango de ley, pero no tiene reconocida como tal esta potestad como consecuencia de la distinción entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, aludiendo el artículo 97 sólo a la potestad reglamentaria. La aplicación del artículo 134.6 invierte en cierto modo la jerarquía entre potestades normativas, pues permite que la potestad legislativa sea limitada por quien sólo tiene la potestad reglamentaria.

Es cierto que tal facultad de veto del Gobierno se ha vinculado, no tanto a sus facultades normativas, como a ser el definidor de la política económica, cuyo instrumento de expresión anual es el Presupuesto General del Estado (PGE), razón por la cual su elaboración y modificación está sólo reservada a él, según el artículo 134.1 y 5, y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación –precisamente por ser ley–.

En este sentido, el artículo 134.6 parece que pretende garantizar una inmodificabilidad del presupuesto que deviene intocable por las mismas Cámaras que lo aprobaron. Sin embargo, ello choca con la lógica normal de que cualquier ley pueda ser modificada por el Parlamento que la aprobó.

En nuestra opinión, en una interpretación distinta de los apartados 5 y 6 del artículo 134, se podría superar esta contradicción. Una interpretación sistemática que respetando este papel del Gobierno no le concede un derecho de veto ilimitado que pueda cercenar la iniciativa legislativa de las Cámaras.

En resumen, este conflicto, se podría enfocar tanto desde la óptica de un conflicto entre órganos (Parlamento y Gobierno), como de un conflicto entre dos preceptos constitucionales (artículo 66.2 o artículo 134.6). En nuestra opinión, la interpretación sistemática debe tener en cuenta siempre que el artículo 66.2 pertenece a la categoría de norma-principio, como fundamento del orden constitucional.

Las presentes alegaciones se van a estructurar en los siguientes apartados, que se exponen a continuación:

I.— Cuestión previa procesal. La falta de prueba de los hechos.

II.— El análisis del artículo 134.6 de la Constitución en su contexto actual. Evolución del parlamentarismo racionalizado.

III.— La peculiaridad de la actual situación de presupuesto prorrogado.

IV.— El argumento sobre la existencia de un uso o precedente.

V.— La fundamentación del acuerdo de la Mesa.

VI.— Aplicación al caso concreto. La naturaleza de las ayudas del Fondo Social Europeo.

I. CUESTIÓN PREVIA PROCESAL. LA FALTA DE PRUEBA DE LOS HECHOS

Con carácter previo a entrar en el fondo del asunto, se debe hacer la siguiente consideración procesal. El Gobierno no aporta prueba de los hechos que alega. Nos estamos refiriendo a que ni en su escrito de alegaciones, ni en la documentación aportada, se puede encontrar la identificada la partida presupuestaria afectada, como prueba que demuestre que la financiación de la LOMCE con cargo al

Fondo Social Europeo (FSE) es un ingreso **presupuestario** del Estado español. Y resaltamos y subrayamos este adjetivo, porque consideramos que es clave. El artículo 134.6 exige que la disminución sea de un ingreso con ésa y sólo esa naturaleza presupuestaria, y tales ingresos presupuestarios, atendiendo a la reserva de ley presupuestaria, sólo se pueden entender en sentido estrictamente formal, es decir los que así aparecen previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en este caso la del año 2016.

Aunque en el apartado posterior referente al FSE, desarrollaremos más ampliamente el fondo de esta cuestión, la mencionamos aquí a efectos previos procesales. Al Gobierno, y no a esta parte, corresponde la carga de la prueba. El Gobierno debería haber aportado justificación de que tal financiación de la LOMCE procedente del FSE se encuentra prevista en el estado de ingresos de la LPGE 2016. El Gobierno no identifica la partida, ni su concreto destino, por lo que en el presente conflicto no queda probada ni la naturaleza presupuestaria de ese ingreso ni que vaya destinado a financiar la LOMCE.

El Gobierno, en su momento, cuando justificó ante la Mesa de la Cámara su oposición a la tramitación de la proposición de ley, desarrolló y justificó su criterio mediante el Informe del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que adjuntó al oficio de fecha 14 de octubre de 2016 (documento 3 del Gobierno). Con ocasión del planteamiento de este conflicto, aporta ahora un Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 28 de diciembre de 2016, y otro Informe del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de 16 de enero de 2017 (documentos 11 y 12 del Gobierno).

Todos estos Informes explican las razones del Gobierno respecto a la existencia de esa supuesta disminución del ingreso y lo cuantifican incluso, pero en ninguno de los tres se identifica dónde aparece prevista tal financiación de la LOMCE vía FSE en el Estado de ingresos de la LPGE 2016. Como después diremos, opinamos que los Informes son más una valoración del impacto económico de la derogación de la LOMCE, que nadie duda que tiene, pero no una prueba de que primero, el FSE esté previsto como ingreso presupuestario y, segundo, que se destine a financiar la LOMCE. Incluso de la lectura de los Informes, cabe la duda de si no constituye un ingreso de las Comunidades Autónomas.

Un dato de tal trascendencia debería haber sido acreditado de forma clara por el Gobierno, pues del mismo depende la aplicación del artículo 134.6 que invoca como artículo vulnerado en este conflicto. Si el ingreso con el que se financia la LOMCE no es presupuestario (y además estatal), simplemente no concurriría el presupuesto de hecho habilitante de la facultad del Gobierno y el conflicto sería inexistente.

Sólo por el rigor que debe caracterizar la actuación del Congreso, se ha procedido a verificar si en el PGE 2016 están previstas como ingreso presupuestario las aportaciones dinerarias con cargo al FSE, si bien se deja expresamente señalado que esta prueba no corresponde a esta parte. Pues bien, consultada la sección 98, servicio 01, Ingresos del Estado, figura en Transferencias corrientes, 490 el Fondo Social Europeo, con un importe de 50.000,00 miles de euros. Sin embargo, este dato presupuestario, que ni siquiera fue aportado por el Gobierno a la Mesa, es insuficiente, pues no se puede deducir del mismo que exista una financiación presupuestaria de la LOMCE con cargo a ese fondo, dada la generalidad con que se describe. Hay que tener en cuenta que el Programa Operativo del Fondo Social Europeo 2014-2020 está integrado por varios ejes:

Eje 1: Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de los trabajadores, empresas y empresarios.

Eje 2: Fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Eje 3: Aumento y mejora del capital humano.

Eje 4: Cooperación transnacional e interregional.

Eje 5: Asistencia Técnica.

De estos ejes, el destinado a inversión en educación es sólo el eje 3. Por tanto, dada la previsión genérica del PGE, es imposible saber si de esos 50.000 miles de euros, algunos están destinados o no a educación.

A este respecto, para comparar, adjuntamos diversos datos del PGE 2016 y del Presupuesto de la Comunidad de Madrid 2016, por citar un ejemplo de Comunidad Autónoma (**Documento 3**). En éste último, de forma que consideramos mucho más clara a efectos de identificar los programas financiados, se especifica en la clasi-

ficación económica de ingresos, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad, cuáles son los gastos que se financiarían con tales ingresos procedentes del FSE, haciéndose específica referencia a los concretos ejes del FSE. E igualmente esta previsión se contempla en la clasificación económica de gastos. Asimismo se adjuntan las páginas correspondientes del documento Presupuesto Consolidado de Ingresos de la Comunidad. En el apartado 2.2 (Análisis del Presupuesto de Ingresos) se concreta que tales ingresos son para financiar gastos de operaciones en el marco del PO FSE 2014-2020 y alude expresamente a los ejes que se incluyen.

Respecto al PGE 2016, también se adjuntan las páginas 65 y 66 del Anexo de los flujos financieros España-UE, donde se puede encontrar la siguiente explicación en el apartado “Instrumentos de Cohesión”: “Las cantidades destinadas a estos Fondos (Estructurales de Cohesión) se ajustan a las siguientes políticas: política regional (FEDER y Fondo de Cohesión) y empleo y asuntos sociales (FSE); distribuyéndose conforme a dos objetivos: Inversión en crecimiento y empleo en los Estados miembros y sus regiones, con el apoyo de los fondos, y Cooperación territorial europea, el apoyo del FEDER”.

Es decir, lo que se puede deducir de esta redacción literal, tal como lo entiende esta parte, es que el eje 3, dedicado a educación, no aparece descrito en cuanto tal como objetivo, pues sólo se hace mención a Inversión en crecimiento y empleo (que es el eje 2) y a Cooperación territorial (que es el eje 4). De nuevo, reiteramos, que esta demostración sobre si la educación era uno de los objetivos a financiar por la previsión presupuestaria del FSE la tenía que haber aportado el Gobierno. Más aún, teniendo en cuenta las complejidad de la consulta de los documentos presupuestarios, como estamos viendo.

Aparte de ello, surge otra duda respecto a si todos los ingresos procedentes del FSE se reflejan en el PGE. Como se dice en el PGE, en el Anexo de los flujos financieros España-UE (pág.2, que también se adjunta), mientras que toda la financiación del Presupuesto de la UE se realiza en su totalidad con cargo a los PGE, las transferencias recibidas de la UE se reflejan sólo parcialmente; las que figuran en el presupuesto español se refieren a los gastos destinados a la financiación de la Política Agraria Común llevada a cabo por el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), los gastos para actuaciones estructurales

que son cofinanciadas por la Administración Central y una pequeña parte de otras ayudas de la Unión. El resto de las ayudas, se canalizan directamente a las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y otros Agentes económicos y, por tanto, no aparecen reflejados en el PGE. Prueba de ello es el Presupuesto de la Comunidad de Madrid con cargo al FSE para el eje 3, en inversión en educación, que se ha adjuntado.

Todo ello no hace sino poner de manifiesto la complejidad del sistema de financiación al que nos estamos refiriendo, resultando insuficientes los datos aportados inicialmente a la Mesa, así como los que ahora se añaden.

Por otro lado, debe resaltarse que en el Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el Informe del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, se aportan ahora como nuevos y son de fecha de posterior al acuerdo de la Mesa origen de este conflicto. Evidentemente, ésta nunca los pudo tener en cuenta a la hora de decidir y fundamentar su acuerdo. Además, con la aportación de estos justificativos ex post, el Gobierno viene a dar la razón a la Mesa del Congreso cuando consideraba que la motivación del Gobierno era infundada e insuficiente, pues éste ha visto necesario presentar estos dos informes complementarios.

Si el Gobierno quería aportar razones adicionales lo podía haber hecho por su propia voluntad sin necesidad de pedirlo la Mesa, o incluso cabe pensar que podía también haber solicitado la reconsideración del acuerdo de la Mesa, antes de requerir a la Mesa a los efectos del artículo 73 LOTC, y haber aportado esa información complementaria en tal trámite.

II. EL ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 134.6 DE LA CONSTITUCIÓN EN SU CONTEXTO ACTUAL. EVOLUCIÓN DEL PARLAMENTARISMO RACIONALIZADO

Consideramos que el análisis de este conflicto no puede entenderse bien sin una referencia a los orígenes y sentido de la facultad que se reconoce en el artículo 134.6 de la Constitución.

Lo primero que debe decirse es que se trata en principio de una facultad restrictiva de las funciones del Parlamento que choca aparentemente con la norma base, el artículo 66.2. La facultad en sí

surgió en un clima constitucional que nada tiene que ver con el presente. Cuando surge esta facultad, en el siglo XIX, las Cámaras eran verdaderas colegisladoras junto con el Gobierno y lo que se pretendía entonces era limitar su poder presupuestario, de forma que el Gobierno tuviera el monopolio de la función legislativa presupuestaria.

Aunque ahora no nos encontremos en esta situación, conviene recordar las ideas que inspiraron la función presupuestaria de los parlamentos. No olvidemos que la función presupuestaria va ligada al origen mismo de esta institución y fue definitoria de su razón de ser, por mucho que ahora hayamos llegado a identificar prácticamente esta función con el Gobierno. En los orígenes del parlamentarismo británico, el Rey, soberano absoluto, era la fuente de todo poder. En su Consejo hacía las leyes y expedía los asuntos del Gobierno. Cuando el volumen de los asuntos se acrecentó, dos cosas sucedieron: la dirección de los asuntos de diversos ámbitos pasó a manos de servidores o ministros de la Corona y los gastos del Gobierno hicieron necesario un llamamiento a los Comunes, por conducto de sus representantes, para que concediesen los subsidios indispensables. Ahora bien: los representantes de los Comunes no concedían los subsidios pedidos hasta que sus deseos y reivindicaciones eran satisfechos por el Rey. De tal suerte, el poder legislativo y el de recaudar impuestos pasaron a manos del Parlamento.

Frente a esta construcción de tipo parlamentario, la base de los poderes de veto del Gobierno se encuentra en la tesis del Presupuesto como ley material, doctrina, nacida en la Alemania de Bismarck, más como medio de controlar al Parlamento, que de facilitar las funciones del Gobierno. Se produjo tras el conflicto entre la Dieta alemana y el Gobierno, ante la reclamación por parte de la misma de los poderes de aprobación de los gastos de defensa, que el Gobierno llevó a cabo mediante orden. Y lo fue en parte en base a la tesis de Paul Laband de que el presupuesto era ley en sentido material, es decir, norma jurídica, que podía ser aprobada formalmente por un decreto del gobierno.

Esa atribución al Gobierno del monopolio de las iniciativas encaminadas a las normas presupuestarias cuenta con algunas referencias en el Derecho comparado, aunque no en el parlamentarismo clásico, especialmente en la Constitución francesa de 1958 y en la Ley

Fundamental de la República Federal Alemana de 1949, constituciones restrictivas del parlamentarismo. En el artículo 40 de la Constitución de Francia lo que se dice es que no serán admisibles las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público. Por otro lado, la Constitución alemana establece que requerirán la conformidad del Gobierno Federal las leyes que aumenten los gastos presupuestarios propuestos por el propio Gobierno Federal o que contengan nuevos gastos o los lleven aparejados para el futuro, y la misma norma regirá para las leyes que contengan minoraciones de ingresos o las lleven aparejadas para el futuro.

Esta referencia al nuevo gasto o a la creación de gasto no es la misma que la que se contiene en el artículo 134.6 de la Constitución de 1978, y eso puede ser ya un criterio interpretativo, pues ésta solamente se refiere a aumentos de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, es decir, de unos créditos o de unos ingresos que ya estén vigentes, no de creación de gasto o de nuevo gasto, criterio que no ha sido destacado por la doctrina.

En nuestro Derecho histórico, la Constitución de 1931 contenía ciertas limitaciones al derecho de enmienda de las Cortes en su artículo 108 (la presentación de enmiendas al Presupuesto que implicasen incremento de gasto requerirían la firma de la décima parte de la Cámara), lo que no puede equipararse a la norma de veto que se comenta de la Constitución de 1978. Al mismo tiempo, el Gobierno venía autorizado a aprobar nuevos créditos o suplementos de los aprobados cuando las Cortes no se hallasen reunidas (artículo 114).

El precedente más inmediato del apartado que comentamos se halla paradójicamente en el régimen anterior a la Constitución vigente, donde regía significativamente el principio de unidad de poder y coordinación de funciones, en las mismas antípodas del principio de separación de poderes de la Constitución democrática de 1978. La Ley Orgánica del Estado de 1967, en su artículo 54 establecía que, una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, “solo el Gobierno podrá presentar Proyectos de Ley que impliquen aumento de los gastos públicos o disminución de los ingresos”, para afirmar a renglón seguido que “toda proposición o enmienda a un Proyecto o

proposición de Ley que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos, necesitará la conformidad del Gobierno para su tramitación”.

La estructura democrática de la Constitución de 1978 obliga a una lectura adecuada a la misma del citado artículo 134.6, por la que debe concluirse que la actual redacción del artículo 134.6 no debe permitir al Gobierno un poder incondicionado de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

Siendo prevalente el otorgamiento de la potestad de aprobar la Ley a las Cortes Generales, si se interpreta el artículo 134.6 de una forma absoluta, tal aplicación debería considerarse incompatible con el sistema de atribución de competencias y por tanto contrario a una interpretación sistemática e integradora de la propia Constitución. Está claro que si se aplica, y se admite esa aplicación del artículo 134.6, la potestad legislativa queda en manos del Gobierno, lo que supone la mayor contradicción con los poderes del Congreso de los Diputados y del Senado ex artículo 66.2.

Cabe señalar, además, que con el veto a la proposición de ley a que se refiere este conflicto, el Gobierno está manteniendo una posición en cierto modo contradictoria pues mientras, por un lado, está manifestando su disconformidad a la proposición de ley derogatoria de la LOMCE, por otro lado, aunque no se muestra partidario de la derogación, sí ha reconocido la necesidad de reforma del sistema educativo que, evidentemente, antes o después, habrá de pasar por una derogación o modificación de la ley actual. Así lo ha expresado en diversas intervenciones ante el Pleno de la Cámara (**Documento 4**) y, a través del grupo parlamentario que lo apoya, mediante la creación de una Subcomisión para la elaboración de un gran Pacto de Estado Social y Político por la Educación, en la Comisión de Educación y Deporte (**Documento 5**). Asimismo, la aprobación por el Gobierno del Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, se puede interpretar como revisión de la LOMCE. Todos ellos son actos propios del Gobierno e indicios a favor de tal derogación/modificación.

Por otro lado, hay que referirse a que el uso de la facultad del artículo 134.6 se ha relacionado con la tesis del parlamentarismo racionalizado del conocido autor Mirkine-Guetzévitch o lo que otros llaman parlamentarismo estructurado, cuyo evidente resultado es el predominio del Poder Ejecutivo en las relaciones con el Poder Legislativo. Se puede decir que “racionalización” del Parlamento equivale aquí a Parlamento limitado, frenado, o contenido, para asegurar una supuesta estabilidad de los Gobiernos, cuyos antecedentes más cercanos estaban en la Constitución de la V República Francesa y en la Ley Fundamental de Bonn. Nuestros constituyentes aprendieron estas lecciones y sabían que las fórmulas constitucionales de esos países tenían ese resultado estabilizador.

Consideramos de nuevo que la interpretación de la Constitución en su contexto actual, que ya no es el de la Transición, obliga a superar o revisar la vigencia de esta versión del parlamento racionalizado. La interpretación de la Constitución debe adaptarse a su realidad (artículo 3.1 del Código Civil). Lo que ahora se exige al Parlamento, integrado por los representantes **directos** de los ciudadanos, es capacidad de interactuar con la realidad ciudadana y de responder adecuadamente a las necesidades legislativas planteadas por los ciudadanos. El Parlamento debe poder modificar la actuación de Gobierno, pero ello es imposible si tiene limitada la posibilidad de realizar sus propias propuestas legislativas en caso de que éstas tengan una repercusión presupuestaria. Considerar que tales propuestas legislativas podrían dar lugar a la inestabilidad del sistema, supone caer en el viejo prejuicio del parlamentarismo racionalizado o de parlamentarismo salvaje; más bien lo que el sistema constitucional demanda ahora, es una profundización o reforzamiento del principio de colaboración legislativa Gobierno y Parlamento que creemos que tiene perfecta cabida dentro del marco constitucional, como hemos intentado explicar respecto a las interrelaciones que pueden darse entre los apartados 5 y 6 del artículo 134.

Además, el Gobierno, a través de las enmiendas del grupo o grupos parlamentarios que le apoyen, tiene posibilidades de participación a lo largo del procedimiento legislativo para modificar el texto inicialmente propuesto de la proposición de ley.

Es cierto que en estos años el Gobierno ha acaparado casi toda la iniciativa legislativa y que el Parlamento apenas ha tenido agenda legislativa propia, limitándose a aprobar los proyectos de ley del Gobierno. Ello explica el escaso uso que se ha hecho por el Gobierno de su facultad de veto de proposiciones de ley parlamentarias durante Legislaturas enteras, con las consecuencias que luego se dirán. Sin embargo, si la tendencia varía, y el Parlamento reactiva su iniciativa legislativa propia, ello no debería llevar a un uso extensivo del artículo 134.6. Más bien se debe considerar que el origen de este poder responde a un momento constitucional distinto al actual y que figura en la Constitución fundamentalmente, por la necesidad de dotar de estabilidad a los primeros Gobiernos surgidos del régimen de la Constitución de 1978.

III. LA PECULIARIDAD DE LA ACTUAL SITUACIÓN DE PRESUPUESTO PRORROGADO

El Gobierno se refiere en su escrito a la peculiar situación de presupuesto prorrogado en la que nos encontramos, repitiendo en varias ocasiones que el presupuesto prorrogado es un presupuesto en vigor, a los efectos de la interpretación del artículo 134.6 de la Constitución, citando para ello la STC 242/2006. Siendo esto cierto, por aplicación directa del artículo 134.4 CE, consideramos en cambio que la situación de prórroga debe ser tenida en cuenta a otros efectos distintos, que pueden tener una importante incidencia respecto a la aplicación del citado precepto constitucional en el caso presente.

Precisamente a ello se refiere la otra Sentencia de este Tribunal, la STC 223/2006, cuando diferencia entre la confianza de la Cámara obtenida por el Presidente del Gobierno con su investidura, de la confianza concedida “específicamente” por la Cámara al programa anual de política económica. Dice la Sentencia que en tanto la primera sólo se pierde en los supuestos y a través de los mecanismos expresamente previstos al respecto – moción de censura o cuestión de confianza–, la segunda “se conserva a lo largo del periodo de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de la ejecución”.

Continúa la Sentencia diciendo que el fundamento de la facultad del Gobierno de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, radica precisamente en que sólo es relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que “constante esa confianza”, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno, haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta.

Lo que se deduce de la doctrina de esta Sentencia es que el uso del artículo 134.6 está vinculado con una “continuidad” de la confianza que se expresa con la aprobación de una Ley de Presupuestos Generales del Estado. Si una Cámara ha aprobado un presupuesto, ha otorgado a ese Gobierno su confianza en su proyecto económico, de forma que no puede cuestionar ese proyecto mediante la presentación de proposiciones de ley o enmiendas que lo alteren; únicamente podría cuestionarlo por los mecanismos de responsabilidad.

Aplicado al caso presente, la peculiar situación de cambio de mayoría parlamentaria en la XII Legislatura haría inaplicable el artículo 134.6 hasta que la Cámara aprobara su primera Ley de PGE y, en todo caso, la actual Cámara siempre podría oponerse a un programa presupuestario antiguo que ella no aprobó y al que nunca ha dado la confianza.

IV. EL ARGUMENTO SOBRE LA EXISTENCIA DE UN USO O PRECEDENTE. LA FUNDAMENTACIÓN DEL ACUERDO DE LA MESA

Un argumento que en el contexto de la demanda tiene un peso preponderante es el de la existencia de un uso o precedente parlamentario, que el citado escrito identifica con los acuerdos de la Mesa del Congreso en la aplicación de los artículos 134.6 de la Constitución y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Casi toda la argumentación del demandante es un esfuerzo por construir esta especie de nueva fuente de derecho parlamentario integrada por los acuerdos de la Mesa, que tendrían la consideración normativa de “uso”. Básicamente el núcleo de su defensa es esta apelación a usos y precedentes.

No podemos estar de acuerdo con esta construcción teórica de los acuerdos de la Mesa como uso. Los acuerdos de la Mesa no constituyen un uso, en la acepción jurídica de este término, por las razones que exponemos.

Mediante la aportación de una extensa documental a la propia demanda, el representante del Gobierno se refiere a la práctica del Congreso de notificar al Gobierno en base al citado artículo 126 del Reglamento, pero siendo ésta una obligación legal indiscutible, centra su atención en la práctica del Congreso de aceptar el criterio del Gobierno, si bien reconoce la existencia de excepciones.

Ahora bien, el planteamiento del Gobierno parte de un enfoque, a nuestro juicio, equivocado. El posible uso es del Gobierno y no del Congreso, pues la existencia de una costumbre, uso o precedente ha de referirse al acto en concreto del que se predique. Y ese acto en este caso consiste en el otorgamiento o la denegación de la conformidad del Gobierno, pues ésta es la acción que autoriza la Constitución. La costumbre o el precedente tienen que estar referidos al ejercicio de la facultad que se le atribuye al Gobierno, no a la aceptación o rechazo por la Cámara, tal como el conflicto está planteado, pues no puede olvidarse que se alega que ha existido una invasión competencial.

Analizando el procedimiento, hay que distinguir entre los diversos actos relacionados con el ejercicio de la conformidad o disconformidad a que se refiere el artículo 134.6 CE.

En primer lugar, existe tras la presentación de la proposición de ley o enmienda un trámite de publicación y de traslado al Gobierno, al que se refiere el artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Ése es un acto de la Cámara, de carácter reglado, es decir, cuya emisión y cuyo contenido están ordenados directamente por la norma. Ese acto debe ser motivado y tiene el carácter además de acto debido.

En segundo lugar, el acto siguiente es el del Gobierno, manifestando, en su caso, la conformidad o la disconformidad de forma expresa, o bien mediante una conducta omisiva propia, es decir, no diciendo nada tras la recepción de ese traslado.

En tercer lugar, hay un tercer acto –en principio final, salvo el recurso del Gobierno ante la jurisdicción– que es o consiste en la respuesta de la Cámara, a través de su Mesa, a una contestación expresa

del Gobierno, en sentido de negar la conformidad –si no contesta ni se opone a la tramitación por ejercicio de la citada conformidad, no hay cuestión–. Esa respuesta, aceptando o rechazando la oposición o disconformidad del Gobierno, posibilidades ambas perfectamente legitimadas por las SSTC 223/2006 y 242/2006, requiere también una motivación y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional puede rechazarse cuando el criterio del Gobierno sea manifiestamente infundado, arbitrario o irrazonable.

Respecto a la conducta del Congreso en lo que se refiere a la primera fase de traslado de la proposición o enmienda, entendemos que no es un uso, sino el cumplimiento de una obligación reglamentaria.

Bien es cierto que la demanda del Gobierno se fija en la tercera fase, referida al criterio del Congreso sobre las disconformidades o vetos presupuestarios, para deducir un uso o costumbre, citando una serie de precedentes del propio Congreso que ha aceptado el veto del Gobierno. Pero esos precedentes, existentes, no son los determinantes a los efectos del artículo 136.4 CE pues ese artículo solamente se refiere a la conformidad o disconformidad del Gobierno, no haciendo mención alguna al ulterior papel de la Mesa o a sus facultades, como tampoco lo hace el artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados, salvo el caso de la negación expresa de la conformidad del Gobierno con la tramitación.

En relación con la segunda fase, la respuesta o manifestación del Gobierno, los precedentes sustentan una generalizada inactividad desde 1983 hasta 2008. Esto es evidente incluso con la documentación aportada por el Gobierno, y aquí sí puede hablarse de una práctica –omisiva– reiterada y que podría calificarse como desuso, abrogación o pérdida de vigencia de la norma en este aspecto, durante siete Legislaturas seguidas. La conducta durante un período tan largo, casi veintiocho años, supone un no ejercicio de la facultad. Por eso, incluso lo que se puede sostener es, más bien, la posibilidad de que nos encontremos enfrente de una auténtica convención constitucional de no uso del artículo 134.6 CE, en el sentido más propio de la palabra.

Opinamos que la teoría del Gobierno, llevada al extremo, anularía la capacidad de calificación de la Mesa (artículo 31.1.4º y 5º del Reglamento del Congreso de los Diputados) y es contraria a la

configuración que de ésta hace el Tribunal Constitucional, que permite a la Mesa entrar a valorar los motivos del Gobierno.

La consecuencia de la teoría del Gobierno es que se ata a la Mesa a sus propios acuerdos. Lo que viene a decir el Gobierno es que si la Mesa en la mayoría de los casos ha admitido el criterio de disconformidad del Gobierno, no puede apartarse de tal criterio porque constituye un uso vinculante.

Sin embargo, la calificación de la Mesa no se hace con arreglo a sus anteriores acuerdos, sino con arreglo al ordenamiento jurídico (artículo 9.1 de la Constitución). Según el artículo 1.3 del Código Civil, la costumbre, o el uso jurídico no interpretativo de una declaración de voluntad asimilado a costumbre, sólo puede existir en defecto de Ley, en cuyo concepto ha de incluirse el Reglamento parlamentario. En este caso, no se puede dar cabida al uso, porque existe esa ley que marca cómo la Mesa debe adoptar sus acuerdos.

Usos serían, por ejemplo, la práctica de reunirse Mesa y Portavoces los martes, o de celebración del Pleno unos días de la semana, o el plazo y forma de presentación de determinados escritos, o la fórmula de acatamiento a la Constitución, todas ellas cuestiones no reguladas en ninguna norma, pero admitidas como válidas por sus protagonistas. También se reconoce como uso parlamentario la posibilidad de utilizar la sección 31 para dar bajas presupuestarias (STC 44/2015). En cambio, uso no sería el resultado, favorable o desfavorable, de los acuerdos de la Mesa, que son actos debidos adoptados conforme al ordenamiento jurídico. Insistimos, una vez más, esta función de calificación de la Mesa se trata de una potestad que viene directamente reconocida por una norma con rango de ley y no por una práctica parlamentaria.

Consideramos también que el concepto de “uso” que el Gobierno maneja es del todo extraño a la teoría de las fuentes del Derecho, y así lo vamos a aclarar. De entrada, es más propio hablar de la costumbre que del uso como fuente de Derecho, pues en realidad el uso es una parte integrante de la costumbre. En efecto, la costumbre jurídica, desde su configuración en el Derecho Romano, tiene dos elementos: uno de ellos es ese uso (*usus*) o elemento material externo, esto es, la repetición general, uniforme, constante, frecuente y pública de cierta conducta; y el otro es la *opinio* o elemento espiritual interno,

es decir, la conciencia de obligatoriedad. Por simplificarlo, costumbre jurídica es aquella que la opinión común considera jurídica.

En el caso presente, no se cumplen estos dos requisitos. No sólo es que el *usus* no haya sido siempre constante y uniforme –pues cómo existen excepciones–, sino que falta también y sobre todo el elemento espiritual de la *opinio*. La *opinio* debe ser de toda la comunidad jurídica, no sólo del Gobierno. Y es claro que en este caso, el resto de la comunidad jurídica afectada por la norma, básicamente Mesa y Grupos Parlamentarios, no tiene conciencia de la obligatoriedad de ese uso, consistente en que la Mesa tenga siempre que aceptar la disconformidad presupuestaria del Gobierno. Por otro lado, la Mesa, cuando adopta tales acuerdos de aceptar la disconformidad del Gobierno, tampoco tiene la convicción interna de estar regulando con carácter general una situación, sino solo tomando una decisión respecto a unos casos concretos.

Junto al *usus* y la *opinio*, la doctrina apela a otras dos nociones para la aceptación de la costumbre jurídica: la noción de consistencia y de congruencia normativa, que cada vez son más importantes en la teoría del Derecho contemporáneo, pues el Derecho aspira a la unidad de contenidos normativos. La consistencia de una norma se da cuando no rompe la unidad de contenidos del Derecho; la congruencia de la norma se da cuando es compatible con los principios y valores que trata de proteger el propio Derecho.

Aplicando tales nociones a este caso, se deduce que el uso que defiende el Gobierno no cumple tales premisas. Tal uso es inconsistente pues no se puede ver como una guía de conducta unitaria, pues cada caso tiene sus peculiaridades y no todos pueden ser resueltos del mismo modo; tal uso no es congruente, pues si se tomara en cuenta frustraría un bien o valor reconocido por el propio orden constitucional, como es la potestad legislativa de la Cámara respecto a sus propias iniciativas.

La costumbre es, además, un Derecho recibido, surgido de forma espontánea, no deliberada, fruto de las acciones individuales que componen la práctica social. No es posible interpretar su generación como intencionada. En la misma no intervienen autoridades jurídicas y en ella no hay ninguna acción normativa. Por tanto, no podrá ser

costumbre el resultado del ejercicio de un poder normativo, como el que aquí se plantea respecto a los acuerdos de la Mesa.

Otra cuestión es si queda probada en este conflicto la existencia de tal costumbre (artículo 1.3 del Código Civil y artículo 281.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil), en cuanto que discutida por las partes.

Recordemos que el Tribunal Constitucional ha sido estricto a la hora de aceptar el uso parlamentario como fuente del Derecho Parlamentario, por estar siempre subordinado a la fuente escrita reglamentaria (SSTC 177/2002, 208/2003, 89/2005). De hecho, en esta última se contiene una afirmación de interés para este conflicto, respecto a que no se puede considerar que haya un uso consolidado, cuando los acuerdos de la Mesa han sido diferentes en relación con una misma cuestión, como ocurre también aquí. La práctica definida como precedente debe ser **unívoca**. La existencia de antecedentes contradictorios (o simplemente no coincidentes) excluye la existencia de uso parlamentario consolidado (STC 90/2005). Por tanto, la “**inmensa mayoría**” a la que se refiere al Gobierno no es la unanimidad de los casos y, en consecuencia, no cabe ser alegado como un uso parlamentario.

En el Informe de la Secretaría General de 28 de noviembre de 2016, sobre “Facultades de la Mesa respecto de la calificación de los escritos de disconformidad del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley”, al que luego nos referiremos y que se adjunta (**Documento 6**), se aporta una descripción de los precedentes por Legislatura que viene a desmontar la teoría expuesta por el Gobierno de que existe un uso parlamentario “constante” del Congreso de los Diputados de respeto a la disconformidad presupuestaria del Gobierno, pues se pueden citar los siguientes casos en los que la Cámara **NO** admitió el veto del Gobierno:

II Legislatura

- Proposición de ley del Grupo Popular sobre Cámaras Agrarias.
- Proposición de Ley del Grupo Minoría Catalana sobre igualdad de la mujer trabajadora en las prestaciones de la Seguridad Social.

- Proposición de Ley del Grupo Minoría Catalana sobre pensiones vitalicias del régimen especial agrario de la Seguridad Social anterior al 20 de febrero de 1974.
- Proposición de Ley del Grupo Popular relativa a la gratuidad de la enseñanza constitucionalmente obligatoria.
- Proposición de Ley del Grupo Popular sobre regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- Proposición de Ley del Grupo Popular sobre regulación de pago de interés por demora sobre las cantidades retenidas por el Estado a los contribuyentes con derecho a devolución en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.

IX Legislatura

- Proposición de Ley del Grupo Popular de modificación de la ley por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción.

En el Informe que se ha adjuntado se ofrece un resumen de la tramitación de estas iniciativas. No obstante, se adjunta documentación de cada una de ellas, donde consta el acuerdo de la Mesa de rechazo del veto del Gobierno y la consideración de las iniciativas como susceptibles de ser incluidas en un orden del día a efectos del trámite de toma en consideración (**Documento 7**).

Igualmente, la STC 89/2005 se refiere a que no basta como prueba del uso, por quien lo alega, la aportación de un listado informático de las diversas iniciativas similares, pues en ese listado no figura la motivación específica de las diversas inadmisiones. Es decir, para que una práctica se eleve a uso tiene que haber una identidad material en todos los elementos fruto de la comparación para poder aplicarla. En caso contrario, no podría considerarse tal práctica como acreditada.

En este caso, el Gobierno aporta una larga relación de supuestos, pero no explica por qué todos los anteriores casos en que la Mesa aceptó su disconformidad se tienen que asimilar al caso presente. Solo tal similitud justificaría la existencia de un uso, pero el Gobierno no prueba este extremo.

En resumen, como se ha analizado, el Gobierno pretende que la Mesa, *in genere*, siempre tenga que dar el visto bueno a sus disconformidades sólo porque en una “inmensa mayoría” de veces, usando su expresión, lo ha hecho así. Esta conclusión, desde el punto de vista de su razonamiento, presenta varias quiebras: por un lado, si realmente existe tal uso consolidado y vinculante, deja sin explicar cómo han sido posibles los casos contrarios, en los que la Mesa ha rechazado el veto del Gobierno. Simplemente los ignora, pero no cabe duda que su mera existencia impide que se pueda hablar de uso “consolidado”; por otro lado, incurre en un razonamiento generalista, incompatible con la aplicación del Derecho, considerando que todos los casos a calificar por la Mesa son absolutamente iguales, como si todas las proposiciones de ley o enmiendas fueran iguales o como si también fueran iguales siempre las motivaciones del Gobierno.

Sin embargo, esto no es así. La Mesa no califica en bloque, o en función del historial de sus acuerdos, sino de manera individualizada, examinado las circunstancias particulares de cada caso y deduciendo, también en cada caso, la adecuación de la iniciativa al ordenamiento jurídico vigente en el momento. La relación histórica de sus acuerdos, sin duda constituye un acervo valioso, informativo y orientador, que enriquece la práctica parlamentaria, pero no sirve como fundamento jurídico de los acuerdos de la Mesa. Una disconformidad del Gobierno respecto a una proposición o enmienda, aceptada por la Mesa, no es vinculante pro futuro, de forma incondicionada, pues cada caso es distinto y el ordenamiento jurídico a aplicar puede haber cambiado. Incluso en la hipótesis de que se aceptara que fuera un uso, la Mesa podría, justificadamente, separarse de él, si todos los actores están de acuerdo en cambiar la práctica. Está claro que la vinculación de la Mesa a un uso no puede ser absoluta pues el carácter de generalidad y permanencia se ha de predicar sólo de las normas escritas.

El criterio meramente cuantitativo que maneja el Gobierno es insuficiente. Incluso aunque en su conjunto, haya en la historia de los acuerdos del Congreso más aceptaciones de disconformidad que rechazos, ello no excluye que la Mesa pueda rechazar una disconformidad si al analizar el caso así se justifica.

En definitiva, la justificación del Gobierno ha de estar motivada para el caso concreto y así debe ser analizada por la Mesa.

La sujeción de los Poderes Públicos a la Constitución y a las leyes, consagrada en el artículo 9 de la Constitución, impide concluir que siempre el veto del Gobierno tenga que ser aceptado por la Cámara, solo porque otras veces –y para otros casos– lo haya podido aceptar.

Aunque para otro caso distinto, relativo a la elección del procedimiento legislativo, este Alto Tribunal ha venido a reconocer recientemente esta libertad de decisión de la Mesa, que no está vinculada a acuerdos tomados en el pasado. La STC 215/2016 ha reconocido que cada iniciativa parlamentaria es diferente y, en consecuencia, requiere un tratamiento singularizado, señalando que “no existe tampoco prescripción normativa alguna que imponga al Congreso de los Diputados la sujeción a sus precedentes en relación con las decisiones sobre los procedimientos de tramitación de iniciativas legislativas (...). Entra aquí en juego la libertad de opción de la Cámara sobre el procedimiento a seguir dentro del abanico de posibilidades que le brinda su Reglamento”.

En esta misma idea redunda la STC 149/1990, de 1 de octubre, que afirma que “aun sin desconocer la trascendencia nomotética de los usos parlamentarios, ni basta un solo precedente (a diferencia, seguramente de lo que sucede en el ámbito de la actividad administrativa) para considerar establecido un uso que, vincule a la Cámara, ni sobre todo, puede argüirse que si en un caso anterior el Parlamento resolvió no aceptar la limitación que el art. 181.5 de su Reglamento le impone, ha de prescindir ya en lo sucesivo de esa limitación en todos los casos del mismo género, ni puede solicitarse en consecuencia de este Tribunal que condene al Parlamento a explicitar la voluntad que de modo implícito ya ha manifestado al aceptar sin reacción alguna la decisión de su Mesa”.

Es decir, está admitiendo la posibilidad de la Mesa de variar sus acuerdos y le reconoce un margen de actuación en cuanto que es el órgano creador del supuesto precedente o uso parlamentario en actuaciones futuras. Por el contrario, lo que en este conflicto se observa es que el Gobierno pretende él ser el definidor de los usos parlamentarios sustituyendo a la propia Cámara.

Por otra parte, la realidad que describe el Gobierno con los precedentes que aporta, es ciertamente heterogénea, y corre el riesgo de que se le vuelva en contra, como ocurre con el vital precedente

que cita de la misma proposición de ley de derogación de la LOMCE presentada en la XI Legislatura por el mismo grupo, respecto a la cual no manifestó disconformidad alguna, lo que claramente contradice todos sus argumentos de defensa. Si el Gobierno exige a la Mesa atenerse a sus “usos”, no se entiende que el Gobierno no tenga que operar igual y pueda considerar una vez, que una proposición de ley se puede tramitar y otra, que no. No parece argumento suficiente el carácter efímero de la XI Legislatura, pues es evidente que la validez de las Legislaturas no se mide por su tiempo de duración, y por si hubiera alguna duda, los gobiernos en funciones tienen reconocida tal facultad de veto.

V. FUNDAMENTACIÓN DEL ACUERDO DE LA MESA

Asimismo hay que referirse a que el Gobierno, en la relación de precedentes que saca a relucir, cuestiona la conformidad a Derecho de acuerdos anteriores de la Mesa y pretende encontrar supuestas contradicciones entre distintos acuerdos, porque unas veces la Mesa admite su veto y otras no, a pesar de tratarse de idénticas proposiciones, o porque unas veces la Mesa pide aclaraciones al Gobierno y otras decide directamente sin aclaración. Todas estas observaciones del Gobierno no tienen relevancia a los efectos de resolver el conflicto. Primero, porque como ya hemos dicho, la Mesa califica de forma autónoma e individual cada supuesto y conforme al ordenamiento jurídico, no conforme a sus anteriores acuerdos elevados de pronto al rango de uso; segundo, porque si se entran a analizar las supuestas contradicciones, las mismas no son tales.

Respecto a la proposición de ley del Grupo Parlamentario Mixto, también derogatoria de la LOMCE, si la Mesa no manifestó su disconformidad al veto del Gobierno, fue porque el propio grupo autor no se lo planteó, a diferencia del Grupo Parlamentario Socialista quien sí presentó a la Mesa escrito solicitando que se rechazase el veto del Gobierno. Se adjunta este escrito (**Documento 8**). La diferencia queda pues aclarada, actuando la Mesa a propuesta del Grupo autor. La Mesa ha venido estableciendo tales criterios de actuación respecto a la solicitud de información complementaria, como así se aclara en el Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 28 de noviembre de 2016, en el que también se dice que en el resto de

casos, podría aceptarse el criterio del Gobierno si se entendiese que no se ha manifestado ninguna objeción al mismo.

Del mismo modo, está claro que el acuerdo de la Mesa no deja de ser menos correcto o fundamentado sólo por el hecho de que unas veces no se soliciten aclaraciones al Gobierno. Es el Gobierno quien debe aportar motivación suficiente y no trasladar esta carga a la Mesa. Que la Mesa le solicite aclaraciones es una deferencia de ella hacia el Gobierno, para permitirle una mejor fundamentación de sus motivos, pero la obligación de aportar todo lo necesario es del Gobierno.

Que se solicite o no tal información complementaria dependerá básicamente de que los grupos afectados así lo planteen. Cada caso requerirá su propio análisis, siendo forzado extraer de aquí una regla rígida de actuación de la Mesa sobre si se ha de pedir o no tal información. A este respecto, se aclara que en el caso de las iniciativas 122/2, 122/6 y 122/14 que el Gobierno cita como las únicas de la XII Legislatura en que se ha pedido tal información, ha sido así porque, conforme al criterio expuesto, lo solicitaron los grupos autores, atendiendo la Mesa a sus solicitudes. Se adjuntan los correspondientes escritos (**Documento 9**). Se aclara, respecto de la iniciativa 122/39, que la decisión de la Mesa de solicitar información adicional se adoptó en este caso por mayoría, a raíz del escrito del Grupo Socialista de manifestación de su oposición a la disconformidad del Gobierno, adjuntándose el extracto del acta de la reunión de 13 de diciembre de 2016 dentro del documento 9. Este criterio de actuación asume las recomendaciones contenidas en el mencionado Informe de la Secretaría General.

En cambio, respecto a las iniciativas 122/1, objeto de este conflicto, y 122/15, objeto de otro conflicto planteado, no se pidió tal información porque no se pidió por el grupo autor de las mismas.

En todo caso, solicitar información adicional no es una obligación para la Mesa y su falta no afecta a la validez o fundamentación de su acuerdo. Si en el caso que nos ocupa, la Mesa del Congreso no solicitó tal información, fue porque no lo consideró necesario al venir ya acompañada la disconformidad de un Informe del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y el grupo autor tampoco lo planteó. Lo que sí que es una obligación del Gobierno es motivar a la Mesa su disconformidad, en el formato que éste considere más oportuno,

dando explicaciones o aportando informes o cuantificaciones del gasto, por lo que sorprende que entre los precedentes citados reconozca casos en que ha proporcionado a la Mesa informaciones mínimas.

Por todo lo dicho, se deben rechazar las alegaciones de uso abusivo, arbitrariedad, oportunismo político y falta de motivación técnico-jurídica de los acuerdos de la Mesa o que ésta los haya adoptado de plano. Como prueba de esta motivación en el caso que nos ocupa, se adjunta el acta de la **reunión de 18 de octubre de 2016**, en la que se tomó el acuerdo de admitir a trámite de toma en consideración la proposición de ley, junto con la nota de asesoramiento incluida en el índice rojo elaborada por la Secretaría General (**Documento 10**).

Como se observa de la lectura del acta, el Secretario General resume la nota elaborada para la reunión, informando de la jurisprudencia del TC aplicable, las SSTC 223/2006 y 242/2006, así como del alcance de la competencia de la Mesa, que se extiende a vigilar no sólo el cumplimiento de los requisitos formales, sino también a si la motivación aportada por el Gobierno es objetiva y suficiente. Asimismo, informa de las distintas posibilidades que tendría la Mesa: no aceptar el criterio del Gobierno si no concurrían los requisitos del artículo 134.6 CE, como ha ocurrido en algunas ocasiones; solicitar del Gobierno una mayor información; o aceptar el criterio del Gobierno.

Igualmente, en dicha reunión se acuerda solicitar el citado informe de la Secretaría General que se distribuye en la **reunión de 29 de noviembre de 2016**, sobre “Facultades de la Mesa respecto de la calificación de los escritos de disconformidad del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley”. En dicha reunión, también el Secretario General informa de la nota incluida en el índice rojo relativa al requerimiento del Gobierno para que la Mesa revoque su decisión inicial. Se adjunta extracto del acta y la referida nota (**Documento 11**).

En la **reunión de 13 de diciembre de 2016**, teniendo en cuenta el anterior Informe, se someten a consideración de la Mesa el rechazo del requerimiento del Gobierno, así como diversos escritos relativos a las comunicaciones de la disconformidad del Gobierno respecto de la toma en consideración de otras proposiciones de ley, y otros escritos del Grupo Socialista de requerir mayor información al Gobierno. Se adjunta extracto del acta y nota al índice rojo (**Documento 12**).

De este relato de las reuniones de la Mesa, se evidencia un examen detallado y riguroso por este órgano de la iniciativa a la que se refiere este conflicto, y en general de la aplicación del artículo 134.6 CE, examen que estuvo acompañado en todo momento del debido asesoramiento técnico-jurídico, exigido por el artículo 35.1 del Reglamento de la Cámara, como se desprende del Informe de la Secretaría General y de las intervenciones del Secretario General en la reunión de 18 de octubre de 2016, cuando se tomó al acuerdo de admitir a trámite de toma de consideración la proposición de ley, así como en la reunión posterior de 13 de diciembre de 2016 cuando se rechazó el requerimiento del Gobierno.

Especialmente el debate habido en esta reunión del 13 de diciembre, con múltiples referencias a la jurisprudencia constitucional y a criterios técnico-jurídicos, evidencia una clara voluntad de la Mesa de motivar jurídicamente sus decisiones en esta materia y de no extralimitarse en su función de calificación.

Por lo tanto, del examen del expediente en su conjunto y de las deliberaciones en el acta, se deduce la existencia de una motivación del acuerdo de la Mesa. Todo ello queda perfectamente reflejado en la redacción del acuerdo de la Mesa de 20 de diciembre de 2016, de rechazo del requerimiento, que figura como documento 5 del Gobierno, que no se toma de plano, sino sobre la base de unas consideraciones, cuyo contenido resumido es el siguiente:

- Consideración primera: cita las SSTC 223/2006 y 242/2006, para fundamentar que la facultad del Gobierno del artículo 134.6 y 126.2 del Reglamento del Congreso no es ilimitada, sino que está constreñida a unos límites formales y materiales, que ahí se describen con toda claridad.
- Consideración segunda: afirma la competencia de la Mesa de verificar la regularidad jurídica de la disconformidad del Gobierno, teniendo en cuenta los citados parámetros, aludiendo a que, según las citadas Sentencias, le corresponde además de vigilar el cumplimiento de los requisitos formales, examinar el contenido de la motivación aportada por el Gobierno, limitando, eso sí, su control “a las decisiones que sean arbitrarias o manifiestamente

irrazonables”, todo ello en defensa del *ius in officium* de los Diputados y grupos parlamentarios.

- Consideración tercera: afirma que, en este contexto, la proposición de ley de referencia no afectaría al ejercicio presupuestario en curso y que, adicionalmente, la Mesa ha considerado que el Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que dicha iniciativa implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor. Asimismo, es arbitraria toda vez que esta misma iniciativa fue tomada en consideración en la XI Legislatura, sin que mediara oposición del Gobierno, que se encontraba en funciones.
- Consideración cuarta: concluye que la Mesa actuó correctamente, ejerciendo su propia competencia, en sus justos términos, declarando que no procede plantear el conflicto iniciado, al no concurrir razón constitucional alguna para asumir la petición contenida en el acuerdo de requerimiento del Consejo de Ministros.

VI. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO. LA NATURALEZA DE LAS AYUDAS DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

Justificada la no existencia de un uso y la fundamentación del acuerdo de la Mesa, eso sería ya suficiente para desestimar el conflicto. Sin embargo, éste también debe decaer si se analiza del fondo del asunto, lo que haremos en este apartado.

Como se ha venido diciendo, la potestad del Gobierno se configura como una potestad limitada que no puede ser ejercida arbitrariamente o de forma manifiestamente irrazonable por el Gobierno. Y, en esos mismos límites, controlable por la Mesa de la Cámara.

La limitación del citado veto deriva de la propia Constitución. Solamente si se da el supuesto de considerar que la proposición supone aumento de gastos o disminución de ingresos cabe manifestar la disconformidad.

En este sentido, de la redacción del artículo 134.6 no se deduce que corresponda al Gobierno la apreciación de la causa, porque si no, se hubiera redactado de otra forma: “el Gobierno podrá no dar su conformidad a la tramitación de... cuando considere que la proposición o la enmienda suponga aumento de los créditos o disminución de

los ingresos presupuestarios”. Es decir, la Constitución no determina a quién corresponde el ejercicio de la apreciación del supuesto de hecho. Luego, hay una apreciación *in abstracto* de la concurrencia del supuesto de hecho, que no monopoliza el Gobierno.

Las referidas SSTC 223/2006 y 242/2006 admiten el control de la Mesa del ejercicio del veto presupuestario, tanto los requisitos formales **como el análisis de la viabilidad sustancial del criterio del Gobierno, desde la perspectiva de la proporcionalidad y razonabilidad**. La Mesa podrá controlar, por tanto, que el acto de disconformidad del Gobierno venga motivado, entendiendo por tal la existencia de motivación, la extensión, la suficiencia formal y los requisitos de fondo de la motivación, que son resumidamente la ausencia de error patente y la razonabilidad de la respuesta.

De la interpretación de la cláusula del artículo 134.6 CE, pueden derivarse ciertos requisitos que deben darse para el ejercicio de esta facultad, que son difíciles de rebatir, al contar con el apoyo del literalismo:

-Como ya se ha dicho, la conformidad del Gobierno se refiere, literalmente, a las proposiciones y enmiendas que supongan aumentos de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, no a la creación de gasto o al nuevo gasto que no figure ya presupuestado.

-En el caso del aumento de créditos, tiene que existir un aumento determinado y determinable cuantitativamente.

-Ese aumento tiene que concretarse en determinada partida presupuestaria identificable, ya existente, pues se refiere el artículo a “créditos”, debiendo entenderse por tales los ya vigentes. Si no se puede identificar un aumento de los créditos ya aprobados no cabe la oposición.

-No cabe una simple invocación del artículo 136.4 por el Gobierno. Ese aumento o disminución tiene que ser real y materializable por la propia LPGE y de no justificarse así no cabe el derecho de veto.

-Si la propia proposición o enmienda establecen que su aprobación y ejecución no podrá implicar aumento de gasto o disminución de ingreso, no podrá aplicarse el veto del Gobierno.

El caso planteado no cumple estos requisitos del artículo 134.6 porque no se refiere, ni siquiera por el Gobierno en sus informes, a un crédito presupuestario, o a un ingreso presupuestario. Se entiende

por el primero a una autorización legislativa incluida como tal en su aspecto formal en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en su versión original o modificado –como en el caso de los créditos extraordinarios o suplementos de crédito–, considerándose como ingreso la previsión legislativa sobre un ingreso identificable como tal en el Presupuesto, y concretado en el importe de las cantidades que se prevé recibir.

Según el artículo 35.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, los créditos presupuestarios son “cada una de las asignaciones individualizadas del gasto, que figuran en los presupuestos de los órganos con dotación diferenciada y de los sujetos que integran el sector público administrativo, puestas a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados”.

Una vez aprobado el presupuesto, y vigente como Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de que se trate, existe la posibilidad de incluir nuevas autorizaciones, por las técnicas que se incluyen bajo la rúbrica de modificaciones del crédito, incluyendo el crédito extraordinario y el suplemento de crédito, la ampliación de crédito, la transferencia de crédito, la generación de crédito y la incorporación de remanente.

Fuera de estos casos, y como consecuencia de la aprobación por la Ley de los Presupuestos en su conformación originaria o a través de las mencionadas modificaciones, no existe crédito a los efectos del artículo 134.6.

El capítulo de ingresos es igualmente formal. Al margen de que se trate de una previsión, solamente lo incluido formalmente en el Estado de ingresos es susceptible de ser afectado por una eventual proposición de ley o enmienda. En las categorías de ingresos, existen ingresos tributarios e ingresos no tributarios, como las transferencias, requiriéndose su constancia en el Presupuesto, aunque sea a los meros efectos de previsión.

De acuerdo con la STC 3/2003, de 16 de enero, “En efecto, como señalamos en la STC 13/1992, de 6 de febrero, los “créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos generales” constituyen “autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de

los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones” y “predeterminan el concepto por el que autorizan su uso” (FJ 5). Y, en relación con las subvenciones, dijimos en la STC 68/1996, de 18 de abril, que “el principio de legalidad en materia presupuestaria exige que sea la Ley de presupuestos la que establezca el importe máximo de tales subvenciones y **determine con la suficiente concreción su destino**” (FJ 9). Así lo señala expresamente para el ámbito estatal el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general presupuestaria, al disponer en su art. 51 que los presupuestos generales del Estado contendrán, de un lado, “los estados de ingresos en los que figuren las estimaciones de los distintos derechos económicos a liquidar en el ejercicio” [letra b)], y, de otro, “los estados de gastos en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones” [letra a)]. En definitiva, del mismo modo que son los representantes de los ciudadanos los que deben autorizar la exacción de las prestaciones patrimoniales de carácter público (art. 31.3 CE), es también al Parlamento a quien corresponde autorizar la cuantía y el destino del gasto, así como el límite temporal de los créditos presupuestarios (art. 134.2 CE)”.

Teniendo en cuenta estas nociones, el último Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas emitido en relación con la no conformidad del Gobierno con la tramitación de la Proposición de Ley no se refiere al aumento del crédito o disminución de los ingresos, sino al de impacto económico. Veámoslo en detalle.

Previamente ha señalado que existen unas necesidades de financiación del nuevo sistema de la LOMCE que llama “costes de consolidación del sistema desde el fin de la implantación hasta el año 2020” y añade que éstos “se encuentran comprendidos en el coste efectivo de los servicios educativos gestionados por la Comunidades Autónomas, correspondiendo financiar al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) únicamente el coste de las decisiones que adopte en relación con la oferta educativa en las Ciudades de Ceuta y Melilla, cifrados para dicho periodo en aproximadamente 500.000 euros anuales”.

Tras este expreso reconocimiento de que el impacto recaería en todo caso sobre ingresos de las Comunidades Autónomas, no

del Estado, –lo que excluye ya de entrada la posible afectación del artículo 134.6 CE, pues se instrumentarían como transferencias a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas–, añade el Informe que “El MECD, aunque de manera supeditada a sus disponibilidades presupuestarias, asumió el compromiso de financiar una parte de la inversión derivada de la implantación de la ley y de anticipar los fondos necesarios para realizar la parte de dicha inversión susceptible de ser financiada con cargo al Fondo Social Europeo”.

Tras ello, añade que “previa formalización de los citados criterios por el Consejo de Ministros” –es decir, sin reflejo en los Presupuestos Generales del Estado, aunque desconozcamos a qué se refiere– y detalla una serie de abonos para el ejercicio 2016 y los que en principio procedería abonar en el próximo ejercicio 2017, bien como anticipo de la financiación de la Unión Europea, bien como financiación asumida por el propio Ministerio, incluyendo los importes a continuación. En otra parte del Informe, se afirma incluso que todavía no se ha recibido nada.

El propio Informe del Gobierno, lejos de concretar la existencia del aumento de crédito presupuestario o la disminución de ingresos que la suspensión acarrearía, añade, citando el artículo 86 de la Ley General Presupuestaria, que ese “abono” se encuentra a su vez condicionado cada año a la previa justificación por parte de las Comunidades Autónomas de la inversión de los fondos recibidos “en el año anterior como consecuencia de la implantación de la ley, que, como puede deducirse, en la actualidad (en marcha el curso 2016-2107) se encuentra prácticamente completada”.

De todo ello se deduce una evidencia: no hay aumento de crédito o disminución de ingresos, sino una referencia alternativa a costes de aplicación, anticipos de fondos, abonos, financiación, criterios de distribución de los costes acordados por la Conferencia de Educación, o a conceptos más o menos similares que se pueden agrupar en el citado “impacto económico” e identificar bajo el concepto jurídico de “expectativas”.

A lo que se está haciendo referencia con todos esos términos es a elementos que no tienen absolutamente nada que ver con el tenor literal del artículo 136.4 CE, pues lo que se invoca como presunta

causa de cumplimiento del supuesto de hecho son disminuciones futuras de ingresos no tributarios, en base a decisiones del FSE también futuras y condicionales, que además se referirían a una también eventual repercusión en estados financieros de ingresos no tributarios de las Comunidades Autónomas, lo que el Gobierno en su Informe reconoce implícitamente.

La figura del anticipo, si bien el escrito del Gobierno no precisa más, no tiene la misma consideración que un crédito, como autorización de gastos, o con un ingreso presupuestario, como previsión de los mismos. El anticipo no habilita o autoriza nada, sino que corresponde a otra figura del Derecho Presupuestario.

Si bien es difícil ir más allá a la luz de la información del Gobierno, a lo que parece referirse es a que el Gobierno ha anticipado fondos a cuenta de ingresos futuros, fondos que considera en peligro por la suspensión de la LOMCE, pero es evidente que eso no es un aumento de crédito ni una disminución de ingresos presupuestarios, porque ni hay crédito que aumentar o disminuir, ni se especifica en el escrito previsión de ingreso alguno en el vigente Presupuesto que pueda verse afectado.

Incluso en la escueta regulación por la Ley General Presupuestaria de los anticipos de caja fija y fondos de maniobra, se especifica que son provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente, con un límite cuantitativo y un límite formal, que se limita a los gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos y repetitivos, pero siempre referidos a créditos presupuestarios.

Con la figura del anticipo no se afecta a un crédito o a un ingreso presupuestado. Solamente habría un efecto futuro eventual, como dice el Informe, si anticipados los “abonos” no se recuperasen del FSE, pero esto es una eventualidad, no un hecho cierto, debiendo tenerse muy en cuenta además que el beneficiario a efectos presupuestarios de esos ingresos son las Comunidades Autónomas, no el Estado y que se trata de ingresos no tributarios incluidos en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas.

El mismo Gobierno reconoce esta situación futura incierta, aludiendo a la probabilidad de tener que renegociar con el FSE. Incluso parece que duda de que la minoración del ingreso sea real,

más bien la plantea como hipotética o “muy probable”, cuando se refiere a que la derogación o paralización de la LOMCE implica “**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. Ello abre la incógnita de un nuevo futuro y proceso de re-financiación de una futura normativa.

Como se ve, si la pérdida de la financiación del FSE queda en interrogante, incluso para el propio Gobierno, era razonable que la Mesa de la Cámara dudara de esta motivación y considerara que la misma no era suficiente. De hecho, dicha financiación no necesariamente se tiene que dar por perdida, pues el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas a varios fondos comunitarios, entre ellos, el FSE, prevé para estos casos en su artículo 30 la posibilidad de modificación de los programas, así como la modificación del Acuerdo de Negociación en su artículo 16.4.

En todo caso, el artículo 134.6 no dice en ningún lugar que el Gobierno deba otorgar la conformidad a enmiendas que indirecta, futura o “muy probablemente”, en términos del Gobierno, pudieran dar lugar a afectar a un ingreso cuya certeza depende del cumplimiento de los requisitos de la comprobación por la Comisión Europea. El anticipo se ha otorgado por el Gobierno bajo su exclusiva responsabilidad, al margen del procedimiento presupuestario parlamentario, sin que la Cámara se haya pronunciado sobre el mismo y no como consecuencia de que existiera una previsión presupuestaria específica respecto de la financiación de la LOMCE que, incorporada a los Presupuestos, quedase afectada por la proposición o la enmienda. Como hemos dicho, dada la generalidad de la redacción del Estado de Ingresos, que no concreta el destino de la subvención como exige la STC 68/1996, resulta imprescindible saber si esa previsión del FSE está relacionada con la financiación de la LOMCE.

Esto viene confirmado también si se examina la cuestión en relación con la suspensión del calendario de implantación a que se refiere la proposición de ley tomada en consideración. El propio Informe del Gobierno señala que la citada implantación se puede considerar terminada, desde el punto de vista de la necesidad de gasto,

por lo que resulta difícilmente imaginable una necesidad financiera adicional provocada por la suspensión del calendario. La causalidad entre la aprobación de la proposición de ley y el efecto presupuestario no resulta acreditada, ya que la implantación se declara terminada. El objetivo de la proposición de ley no es la paralización total de la LOMCE, sino de su calendario de implantación, que prevé la inclusión progresiva de las diferentes novedades legislativas al inicio de cada curso académico. Por lo tanto, la tramitación de la proposición no afecta a actuaciones cuya cofinanciación por la Unión Europea podrían verse afectadas por cuanto el propio Gobierno reconoce que ya se ha producido su implantación.

Por estas razones, la Mesa no consideró razonada la motivación del Gobierno y su decisión de admitir a trámite de toma en consideración la citada proposición fue del todo correcta, bajo parámetros técnico-jurídicos.

Si no hay crédito o ingreso presupuestario afectado, es ya irrelevante analizar la causalidad entre la proposición de ley a cuya tramitación se opone el Gobierno y la supuesta disminución de ingresos. Puede ser una cuestión de gran interés teórico plantearse si una suspensión del calendario de implantación causa determinados efectos económicos y de financiación. Pero en este caso, está ausente el presupuesto fundamental del artículo 134.6 o del artículo 126 del Reglamento del Congreso, respecto a que la proposición o la enmienda suponga aumento de crédito o disminución de ingresos presupuestarios. Ni existe un crédito identificable como tal, es decir, en el sentido formal, ni tampoco un ingreso, específicamente referido a la LOMCE, incluido en los Presupuestos Generales del Estado que se vea minorado.

A la vista de lo expuesto, el margen de interpretación de la Mesa para analizar el impacto que le reconoce la STS 242/2006 tiene que centrarse en esta explicación, pues la doctrina constitucional admite el control a cargo de la Mesa en los casos que el criterio del Gobierno sea manifiestamente infundado o tenga un carácter arbitrario o manifiestamente irrazonable. Y lo que se deduce del caso es que la disconformidad del Gobierno no tiene base alguna, ya que no existe en ningún caso y con arreglo a su propia información aumento de crédito ni disminución de ingresos en el Presupuesto vigente. El con-

trol de la Mesa se ha limitado pues sólo a examinar la razonabilidad de la motivación del Gobierno, no excediendo por tanto los límites impuestos por la STC 242/2006.

La razón del Gobierno se ciñe (i) a gastos en que ha incurrido como anticipos, (ii) se refiere bien a efectos pasados, o a efectos futuros eventuales, y (iii) que dependen de la comprobación del grado de cumplimiento de los objetivos por la Unidad Administradora del FSE, no de certidumbres presentes. La tesis del Gobierno pretende sustituir aumentos de crédito o disminuciones de ingresos presupuestarios, como conceptos formales, por impacto económico, como criterio material que pretende sustituir a la dicción literal del artículo 134.6. Esto es inaceptable, porque implica una interpretación extensiva sobre una excepción al pleno ejercicio de la potestad legislativa de las Cámaras ex artículo 66.2 CE y que ésta al final venga a quedar limitada por las vicisitudes de la financiación comunitaria.

Por último, no estando justificado lo principal, esto es, que el Congreso haya impedido ilegítimamente el ejercicio de una atribución constitucional del Gobierno, debe decaer la petición complementaria relativa a la suspensión de la tramitación iniciada de la proposición de ley.

En consecuencia, en virtud de todo lo expuesto,

SUPLICA AL TRIBUNAL: Que tenga por presentado este escrito con los documentos que lo acompañan, lo admita y, en su virtud, le tenga por personada en la representación que tiene acreditada en este conflicto y tenga por formuladas, en tiempo y forma, las presentes alegaciones y, en su día, previos los trámites pertinentes, dicte Sentencia desestimándolo en todas sus peticiones.

Es Justicia.

Palacio del Congreso de los Diputados, 17 de marzo de 2017.

LA LETRADA DE LAS CORTES GENERALES
Paloma Martínez Santa María

ALEGACIONES AL CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES NÚM. 356-2017

ARGUMENTS ON THE CONFLICT BETWEEN CONSTITUTIONAL
BODIES NUMBER 356-2017

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Paloma Martínez Santa María, Letrada de las Cortes Generales, actuando en nombre y representación del Congreso de los Diputados, como acredita mediante certificación expedida y Acuerdo de la Mesa de la Cámara, que se adjuntan como **Documentos 1 y 2, COMPARECE Y DICE:**

Que, con fecha 20 de febrero de 2017, se ha notificado al Congreso de los Diputados providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 14 de febrero de 2017 por la que se admite a trámite el conflicto entre órganos constitucionales núm. 356-2017, promovido por el Gobierno de la Nación frente al Congreso de los Diputados, en relación con el Acuerdo de la Mesa de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016, por el que, rechazando la disconformidad expresada por el Gobierno, se toma en consideración para su tramitación por el Pleno la Proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre modificación del art. 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados, y se le da traslado al objeto de que, en el plazo de un mes, pueda formular las alegaciones que estime procedentes

Que, dentro del plazo concedido, y conforme establece el artículo 74 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), procede a cumplimentar dicho trámite mediante la formulación de las siguientes

ALEGACIONES

INTRODUCCIÓN. LA PRIMACÍA DEL ARTÍCULO 66.2 DE LA CONSTITUCIÓN

Mediante el presente escrito de alegaciones esta representación procede a realizar la defensa de la actuación de la Mesa de la Cámara,

cuestionada por el Gobierno y que, a juicio de éste, es causante del conflicto de atribución entre órganos constitucionales que nos ocupa. Nos referimos al acuerdo de la Mesa de fecha 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016, mediante el cual se admite a trámite de toma en consideración la Proposición de Ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados (122/15), presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, por considerar “que el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor”.

Se plantea un conflicto de atribuciones que afecta a las relaciones entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados respecto a la aplicación del artículo 134.6 de la Constitución que 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”.

La cuestión que este conflicto plantea es si la Mesa de la Cámara puede controlar el modo en que el Gobierno justifica el uso de esta facultad y si puede oponerse a la misma en caso de que aprecie, fundadamente, una falta de motivación suficiente de tal ejercicio.

Es cierto que este Alto Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el artículo 134.6 en dos ocasiones, en las Sentencias 223/2006, de 6 de julio y 242/2006, de 24 de julio, que son citadas por el Gobierno en el escrito de planteamiento del conflicto en apoyo de sus razones. Sin embargo, sin negar su evidente valor, entendemos que la cita de esas Sentencias no es tan determinante como pretende el Gobierno. Como queremos destacar desde el primer momento, el caso que aquí se plantea, atendiendo a sus propias peculiaridades, es radicalmente novedoso, y distinto, y en dichas Sentencias no se encuentra una clara solución al mismo, por mucho que las mismas se refieran al mismo artículo constitucional sobre el que versa este conflicto.

A continuación, en estas alegaciones fundamentaremos nuestra posición de que las motivaciones aducidas por el Ejecutivo para manifestar su disconformidad no son objetivas y suficientes como así se apreció por la Mesa, y no se ajustan a lo dispuesto por el artículo 134.6 que exige que exista un aumento de un crédito presupuestario.

Por consiguiente, entendemos que tales motivaciones no pueden servir para justificar adecuadamente el ejercicio de una facultad que, en el esquema constitucional del equilibrio de poderes, debería configurarse en términos excepcionales y por ello, restrictivos, pues su uso tiene un efecto impeditivo absoluto de la iniciativa legislativa de autoría parlamentaria (artículo 87.1 de la Constitución) y de la potestad legislativa de las Cortes Generales (artículo 66.2) vinculada a esa iniciativa propia.

En estas primeras líneas queremos por ello esbozar un entendimiento distinto de este precepto, que luego ampliaremos.

En efecto, tal facultad de veto tiene un impacto radical tanto sobre el artículo 66.2 de la Constitución que proclama que “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado”, como sobre el artículo 87.1 que atribuye la iniciativa legislativa tanto al Gobierno, como al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. Al final, con el uso de esta facultad se está impidiendo que las Cámaras ejerzan tal potestad legislativa respecto de una iniciativa propia, aparte de la posible vulneración del *ius in officium* de los parlamentarios en caso de no ser escrupulosa la Mesa en el ejercicio de esta función de calificación, vulneración que no por el hecho de que no se haya invocado, queda excluida.

Destaquemos que sólo las Cortes Generales tienen atribuida por la Constitución la “potestad legislativa” del Estado. El Gobierno dispone de la posibilidad de aprobar normas con rango de ley, pero no tiene reconocida como tal esta potestad como consecuencia de la distinción entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, aludiendo el artículo 97 sólo a la potestad reglamentaria. La aplicación del artículo 134.6 invierte en cierto modo la jerarquía entre potestades normativas, pues permite que la potestad legislativa sea limitada por quien sólo tiene la potestad reglamentaria.

Es cierto que tal facultad de veto del Gobierno se ha vinculado, no tanto a sus facultades normativas, como a ser el definidor de la política económica, cuyo instrumento de expresión anual es el Presupuesto General del Estado (PGE), razón por la cual su elaboración y modificación está sólo reservada a él, según el artículo 134.1 y 5, y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación –precisamente por ser ley–.

En este sentido, el artículo 134.6 parece que pretende garantizar una inmodificabilidad del presupuesto que deviene intocable por las mismas Cámaras que lo aprobaron. Sin embargo, ello choca con la lógica normal de que cualquier ley pueda ser modificada por el Parlamento que la aprobó.

En nuestra opinión, en una interpretación distinta de los apartados 5 y 6 del artículo 134, se podría superar esta contradicción. Una interpretación sistemática que respetando este papel del Gobierno no le conceda un derecho de veto ilimitado que pueda cercenar la iniciativa legislativa de las Cámaras.

En resumen, este conflicto, se podría enfocar tanto desde la óptica de un conflicto entre órganos (Parlamento y Gobierno), como de un conflicto entre dos preceptos constitucionales (artículo 66.2 o artículo 134.6). En nuestra opinión, la interpretación sistemática debe tener en cuenta siempre que el art. 66.2 pertenece a la categoría de norma-principio, como fundamento del orden constitucional.

Las presentes alegaciones se van a estructurar en los siguientes apartados, que se exponen a continuación:

I.— La prueba de los hechos. Su aportación extemporánea.

II.— El análisis del artículo 134.6 de la Constitución en su contexto actual. Evolución del parlamentarismo racionalizado.

III.— La peculiaridad de la actual situación de presupuesto prorrogado.

IV.— El argumento sobre la existencia de un uso o precedente.

V.— La fundamentación del acuerdo de la Mesa.

VI.— Aplicación al caso concreto. El artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores.

I. LA PRUEBA DE LOS HECHOS. SU APORTACIÓN EXTEMPORÁNEA

Con carácter previo a entrar en el fondo del asunto, se debe hacer la siguiente consideración sobre la prueba de los hechos. Resulta vital para la aplicación del artículo 134.6 que el Gobierno pruebe que la medida propuesta en la proposición de ley supone, como dice, un aumento de un gasto **presupuestario**. Y resaltamos y subrayamos este adjetivo, porque consideramos que es clave. El artículo 134.6 exige que el aumento sea de un crédito con ésa y sólo esa naturale-

za presupuestaria, y tales créditos presupuestarios, atendiendo a la reserva de ley presupuestaria, sólo se pueden entender en sentido estrictamente formal, es decir los que así aparecen previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en este caso la del año 2016.

Al Gobierno, y no a esta parte, corresponde la carga de la prueba. El Gobierno, cuando presenta ante la Mesa su disconformidad, acompaña su escrito de un Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 14 de octubre de 2016 (documento 3 del Gobierno). Pero si uno lee tal informe, en el mismo no aparecen identificadas las partidas afectadas por el incremento del Presupuesto General del Estado de 2016. El informe es una mera evaluación del impacto económico de la medida, que evidentemente la tiene, pero es insuficiente a los efectos del artículo 134.6 al no realizar esta identificación. El propio Informe alude a que “es indudable que la modificación conlleva un incremento de los costes de las empresas públicas”, siendo ésta su única conclusión, a la que añade una estimación posible de los costes. Como decimos, esto es una evaluación de costes pero no la justificación de un aumento de un crédito presupuestario en su sentido formal.

Subrayemos que éste fue el único fundamento que en aquel momento quiso aportar el Gobierno, correspondiéndole sólo a él, y no a la Mesa, la decisión de la forma en que quiere motivar tal veto, de forma más amplia o menos amplia. A la luz de ello, la decisión de la Mesa de oponerse a la disconformidad del Gobierno resultaba justificada, pues tal informe no aportaba razones suficientes para probar la existencia de un aumento de un crédito presupuestario.

Con ocasión del planteamiento de este conflicto, el Gobierno aporta, ahora novedosamente un segundo Informe del mismo Ministerio de fecha 18 de enero de 2017, manifiestamente posterior a los acuerdos de la Mesa (documento 7 del Gobierno) que, evidentemente, ésta no pudo tener en cuenta en sus decisiones ni de 18 de octubre ni de 20 de diciembre de 2016. Ahora el Gobierno, mediante unos enlaces a la web de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos al final del informe, se remite a determinados presupuestos de empresas públicas que quedarían afectados, a su juicio. Sin embargo, ni siquiera con este enlace podemos saber cuál es la partida presupuestaria afectada, pues

lleva al índice general del presupuesto. Ni siquiera es un enlace al presupuesto de las entidades, ni mucho menos a la partida concreta.

Los mismos no aparecen desagregados por conceptos, por lo que incluso, a posteriori, con los datos ofrecidos por el Gobierno, es imposible identificar la concreta partida presupuestaria afectada.

En este nuevo Informe, el Gobierno justifica que los presupuestos de tales empresas públicas forman parte del PGE e introduce junto al concepto ya conocido de “incremento de costes” de las empresas públicas, el concepto de “coste presupuestario”. Sin embargo, lo que consideramos más dudoso de todo, es que amplía la calificación previa dada por el Gobierno en su escrito de 14 de octubre de 2016, pues ahora junto al incremento del crédito presupuestario, también considera que habría una repercusión en el presupuesto de ingresos del Estado, lo cual nunca fue alegado ante la Mesa ni ésta, en consecuencia, ha podido nunca valorarlo. Tampoco respecto a esta supuesta disminución concreta la partida afectada.

Al margen de que, como luego analizaremos más detenidamente en el apartado VI, no estamos de acuerdo con las razones de fondo de este nuevo Informe, consideramos que la aportación de justificativo ex post, es extemporánea y no puede servir para subsanar a posteriori la insuficiencia de la primera motivación del Gobierno.

Un dato de tal trascendencia debería haber sido acreditado de forma clara por el Gobierno desde el primer momento, pues del mismo depende la aplicación del artículo 134.6 que invoca como artículo vulnerado en este conflicto. Si sólo había un “incremento de costes”, como se decía en el primer y único informe que vio la Mesa, y éste no queda identificado con un aumento presupuestario, simplemente no concurriría el presupuesto de hecho habilitante de la facultad del Gobierno y el conflicto sería inexistente.

Además, con la aportación de este informe ex post, el Gobierno viene a dar la razón a la Mesa del Congreso cuando consideraba que la motivación del Gobierno era infundada e insuficiente, pues éste ha visto necesario presentar este nuevo informe complementario. Si el Gobierno quería aportar razones adicionales lo podía haber hecho por su propia voluntad sin necesidad de pedirlo la Mesa.

II. EL ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 134.6 DE LA CONSTITUCIÓN EN SU CONTEXTO ACTUAL. EVOLUCIÓN DEL PARLAMENTARISMO RACIONALIZADO

Consideramos que el análisis de este conflicto no puede entenderse bien sin una referencia a los orígenes y sentido de la facultad que se reconoce en el artículo 134.6 de la Constitución.

Lo primero que debe decirse es que en principio se trata de una restrictiva de las funciones del Parlamento que choca aparentemente con la norma base, el artículo 66.2. La facultad en sí surgió en un clima constitucional que nada tiene que ver con el presente. Cuando surge esta facultad, en el siglo XIX, las Cámaras eran verdaderas colegisladoras junto con el Gobierno y lo que se pretendía entonces era limitar su poder presupuestario, de forma que el Gobierno tuviera el monopolio de la función legislativa presupuestaria.

Aunque ahora no nos encontremos en esta situación, conviene recordar las ideas que inspiraron la función presupuestaria de los parlamentos. No olvidemos que la función presupuestaria va ligada al origen mismo de esta institución y fue definitoria de su razón de ser, por mucho que ahora hayamos llegado a identificar prácticamente esta función con el Gobierno. En los orígenes del parlamentarismo británico, el Rey, soberano absoluto, era la fuente de todo poder. En su Consejo hacía las leyes y expedía los asuntos del Gobierno. Cuando el volumen de los asuntos se acrecentó, dos cosas sucedieron: la dirección de los asuntos de diversos ámbitos pasó a manos de servidores o ministros de la Corona y los gastos del Gobierno hicieron necesario un llamamiento a los Comunes, por conducto de sus representantes, para que concediesen los subsidios indispensables. Ahora bien: los representantes de los Comunes no concedían los subsidios pedidos hasta que sus deseos y reivindicaciones eran satisfechos por el Rey. De tal suerte, el poder legislativo y el de recaudar impuestos pasaron a manos del Parlamento.

Frente a esta construcción de tipo parlamentario, la base de los poderes de veto del Gobierno se encuentra en la tesis del Presupuesto como ley material, nacida en la Alemania de Bismarck, más como medio de controlar al Parlamento, que de facilitar las funciones del Gobierno. Se produjo tras el conflicto entre la Dieta alemana y el Gobierno, ante la reclamación por parte de la misma de los poderes

de aprobación de los gastos de defensa, que el Gobierno llevó a cabo mediante orden. Y lo fue en parte en base a la tesis de Paul Laband de que el presupuesto era ley en sentido material, es decir, norma jurídica, que podía ser aprobada formalmente por un decreto del gobierno.

Esa atribución al Gobierno del monopolio de las iniciativas encaminadas a las normas presupuestarias cuenta con algunas referencias en el Derecho comparado, aunque no en el parlamentarismo clásico, especialmente en la Constitución francesa de 1958 y en la Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 1949, constituciones restrictivas del parlamentarismo. En el artículo 40 de la Constitución de Francia lo que se dice es que no serán admisibles las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público. Por otro lado, la Constitución alemana establece que requerirán la conformidad del Gobierno Federal las leyes que aumenten los gastos presupuestarios propuestos por el propio Gobierno Federal o que contengan nuevos gastos o los lleven aparejados para el futuro, y la misma norma regirá para las leyes que contengan minoraciones de ingresos o las lleven aparejadas para el futuro.

Esta referencia al nuevo gasto o a la creación de gasto no es la misma que la que se contiene en el artículo 134.6 de la Constitución de 1978, y eso puede ser ya un criterio interpretativo, pues ésta solamente se refiere a aumentos de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, es decir, de unos créditos o de unos ingresos que ya estén vigentes, no de creación de gasto o de nuevo gasto, criterio que no ha sido destacado por la doctrina.

En nuestro Derecho histórico, la Constitución de 1931 contenía ciertas limitaciones al derecho de enmienda de las Cortes en su artículo 108 (la presentación de enmiendas al Presupuesto que implicasen incremento de gasto requerirían la firma de la décima parte de la Cámara), lo que no puede equipararse a la norma de veto que se comenta de la Constitución de 1978. Al mismo tiempo, el Gobierno venía autorizado a aprobar nuevos créditos o suplementos de los aprobados cuando las Cortes no se hallasen reunidas (artículo 114).

El precedente más inmediato del apartado que comentamos se halla paradójicamente en el régimen anterior a la Constitución vigen-

te, donde regía significativamente el principio de unidad de poder y coordinación de funciones, en las mismas antípodas del principio de separación de poderes de la Constitución democrática de 1978. La Ley Orgánica del Estado de 1967, en su artículo 54 establecía que, una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, “solo el Gobierno podrá presentar Proyectos de Ley que impliquen aumento de los gastos públicos o disminución de los ingresos”, para afirmar a renglón seguido que “toda proposición o enmienda a un Proyecto o proposición de Ley que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos, necesitará la conformidad del Gobierno para su tramitación”.

La estructura democrática de la Constitución de 1978 obliga a una lectura adecuada a la misma del citado artículo 134.6, por la que debe concluirse que la actual redacción del artículo 134.6 no debe permitir al Gobierno un poder incondicionado de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

Siendo prevalente el otorgamiento de la potestad de aprobar la Ley a las Cortes Generales, si se interpreta el artículo 134.6 de una forma absoluta, tal aplicación debería considerarse incompatible con el sistema de atribución de competencias y por tanto contrario a una interpretación sistemática e integradora de la propia Constitución. Está claro que si se aplica, y se admite esa aplicación del artículo 134.6, la potestad legislativa queda en manos del Gobierno, lo que supone la mayor contradicción con los poderes del Congreso de los Diputados y del Senado ex artículo 66.2.

Hay que referirse a que el uso de la facultad del artículo 134.6 se ha relacionado con la tesis del parlamentarismo racionalizado del conocido autor Mirkiné-Guetzévitch o lo que otros llaman parlamentarismo estructurado, cuyo evidente resultado es el predominio del Poder Ejecutivo en las relaciones con el Poder Legislativo. Se puede decir que “racionalización” del Parlamento equivale aquí a Parlamento limitado, frenado, o contenido, para asegurar una supuesta estabilidad de los Gobiernos, cuyos antecedentes más cercanos estaban en la Constitución de la V República Francesa y en la Ley Fundamental de Bonn. Nuestros constituyentes aprendieron estas lecciones y sabían que las fórmulas constitucionales de esos países tenían ese resultado estabilizador.

Consideramos de nuevo que la interpretación de la Constitución en su contexto actual, que ya no es el de la Transición, obliga a superar o revisar la vigencia de esta versión del parlamento racionalizado. La interpretación de la Constitución debe adaptarse a su realidad (artículo 3.1 del Código Civil). Lo que ahora se exige al Parlamento, integrado por los representantes **directos** de los ciudadanos, es capacidad de interactuar con la realidad ciudadana y de responder adecuadamente a las necesidades legislativas planteadas por los ciudadanos. El Parlamento debe poder modificar la actuación de Gobierno, pero ello es imposible si tiene limitada la posibilidad de realizar sus propias propuestas legislativas en caso de que éstas tengan una repercusión presupuestaria. Considerar que tales propuestas legislativas podrían dar lugar a la inestabilidad del sistema, supone caer en el viejo prejuicio del parlamentarismo racionalizado sobre el parlamentarismo salvaje; más bien lo que el sistema constitucional demanda ahora, es una profundización o reforzamiento del principio de colaboración legislativa Gobierno y Parlamento que creemos que tiene perfecta cabida dentro del marco constitucional, como hemos intentado explicar respecto a las interrelaciones que pueden darse entre los apartados 5 y 6 del artículo 134.

Además, el Gobierno, a través de las enmiendas del grupo o grupos parlamentarios que le apoyen, tiene posibilidades de participación a lo largo del procedimiento legislativo para modificar el texto inicialmente propuesto de la proposición de ley.

Es cierto que en estos años el Gobierno ha acaparado casi toda la iniciativa legislativa y que el Parlamento apenas ha tenido agenda legislativa propia, limitándose a aprobar los proyectos de ley del Gobierno. Ello explica el escaso uso que se ha hecho por el Gobierno de su facultad de veto de proposiciones de ley parlamentarias durante Legislaturas enteras, con las consecuencias que luego se dirán. Sin embargo, si la tendencia varía, y el Parlamento reactiva su iniciativa legislativa propia, ello no debería llevar a un uso extensivo del artículo 134.6. Más bien se debe considerar que el origen de este poder responde a un momento constitucional distinto al actual y que figura en la Constitución fundamentalmente por la necesidad de dotar de estabilidad a los primeros Gobiernos surgidos del régimen de la Constitución de 1978.

III. LA PECULIARIDAD DE LA ACTUAL SITUACIÓN DE PRESUPUESTO PRORROGADO

El Gobierno se refiere en su escrito a la peculiar situación de presupuesto prorrogado en la que nos encontramos, repitiendo en varias ocasiones que el presupuesto prorrogado es un presupuesto en vigor, a los efectos de la interpretación del artículo 134.6 de la Constitución, citando para ello la STC 242/2006. Siendo esto cierto, por aplicación directa del artículo 134.4 CE, consideramos en cambio que la situación de prórroga debe ser tenida en cuenta a otros efectos distintos, que pueden tener una importante incidencia respecto a la aplicación del citado precepto constitucional en el caso presente.

Precisamente a ello se refiere la otra Sentencia de este Tribunal, la STC 223/2006, cuando diferencia entre la confianza de la Cámara obtenida por el Presidente del Gobierno con su investidura, de la confianza concedida “específicamente” por la Cámara al programa anual de política económica. Dice la Sentencia que en tanto la primera sólo se pierde en los supuestos y a través de los mecanismos expresamente previstos al respecto – moción de censura o cuestión de confianza–, la segunda “se conserva a lo largo del periodo de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de la ejecución”.

Continúa la Sentencia diciendo que el fundamento de la facultad del Gobierno de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, radica precisamente en que sólo es relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que “constante esa confianza”, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno, haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta.

Lo que se deduce de la doctrina de esta Sentencia es que el uso del artículo 134.6 está vinculado con una continuidad de la confianza que se expresa con la aprobación de una Ley de Presupuestos Generales del Estado. Si una Cámara ha aprobado un presupuesto, ha otorgado a ese Gobierno su confianza en su proyecto económico, de forma que no puede cuestionar ese proyecto mediante la presentación

de proposiciones de ley o enmiendas que lo alteren; únicamente podría cuestionarlo por los mecanismos de responsabilidad.

Aplicado al caso presente, la peculiar situación de cambio de mayoría parlamentaria en la XII Legislatura haría inaplicable el artículo 134.6 hasta que la Cámara aprobara su primera Ley de PGE y, en todo caso, la actual Cámara siempre podría oponerse a un programa presupuestario antiguo que ella no aprobó y al que nunca ha dado la confianza.

IV. EL ARGUMENTO SOBRE LA EXISTENCIA DE UN USO O PRECEDENTE

Un argumento que en el contexto de la demanda tiene un peso preponderante es el de la existencia de un uso o precedente parlamentario, que el citado escrito identifica con los acuerdos de la Mesa del Congreso en la aplicación de los artículos 134.6 de la Constitución y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Casi toda la argumentación del demandante es un esfuerzo por construir esta especie de nueva fuente de derecho parlamentario integrada por los acuerdos de la Mesa, que tendrían la consideración normativa de “uso”. Básicamente el núcleo de su defensa es esta apelación a usos y precedentes.

No podemos estar de acuerdo con esta construcción teórica de los acuerdos de la Mesa como uso. Los acuerdos de la Mesa no constituyen un uso, en la acepción jurídica de este término, por las razones que exponemos.

Mediante la aportación de una extensa documental a la propia demanda, el representante del Gobierno se refiere a la práctica del Congreso de notificar al Gobierno en base al citado artículo 126 del Reglamento, pero siendo ésta una obligación legal indiscutible, centra su atención en la práctica del Congreso de aceptar el criterio del Gobierno, si bien reconoce la existencia de excepciones.

Ahora bien, el planteamiento del Gobierno parte de un enfoque, a nuestro juicio, equivocado. El posible uso es del Gobierno y no del Congreso, pues la existencia de una costumbre, uso o precedente ha de referirse al acto en concreto del que se predique. Y ese acto en este caso consiste en el otorgamiento o la denegación de la conformidad del Gobierno, pues ésa es la acción que autoriza la Constitución. La

costumbre o el precedente tienen que estar referidos al ejercicio de la facultad que se le atribuye al Gobierno, no a la aceptación o rechazo por la Cámara, tal como el conflicto está planteado, pues no puede olvidarse que se alega que ha existido una invasión competencial.

Analizando el procedimiento, hay que distinguir entre los diversos actos relacionados con el ejercicio de la conformidad o disconformidad a que se refiere el artículo 134.6 CE.

En primer lugar, existe tras la presentación de la proposición de ley o enmienda un trámite de publicación y de traslado al Gobierno, al que se refiere el artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Ése es un acto de la Cámara, de carácter reglado, es decir, cuya emisión y cuyo contenido están ordenados directamente por la norma. Ese acto debe ser motivado y tiene el carácter además de acto debido.

En segundo lugar, el acto siguiente es el del Gobierno, manifestando, en su caso, la conformidad o la disconformidad de forma expresa, o bien mediante una conducta omisiva propia, es decir, no diciendo nada tras la recepción de ese traslado.

En tercer lugar, hay un tercer acto –en principio final, salvo el recurso del Gobierno ante la jurisdicción– que es o consiste en la respuesta de la Cámara, a través de su Mesa, a una contestación expresa del Gobierno, en sentido de negar la conformidad –si no contesta ni se opone a la tramitación por ejercicio de la citada conformidad, no hay cuestión–. Esa respuesta, aceptando o rechazando la oposición o disconformidad del Gobierno, posibilidades ambas perfectamente legitimadas por las SSTC 223/2006 y 242/2006, requiere también una motivación y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional puede rechazarse cuando el criterio del Gobierno sea manifiestamente infundado, arbitrario o irrazonable.

Respecto a la conducta del Congreso en lo que se refiere a la primera fase de traslado de la proposición o enmienda, entendemos que no es un uso, sino el cumplimiento de una obligación reglamentaria.

Bien es cierto que la demanda del Gobierno se fija en la tercera fase, referida al criterio del Congreso sobre las disconformidades o vetos presupuestarios, para deducir un uso o costumbre, citando una serie de precedentes del propio Congreso que ha aceptado el veto del Gobierno. Pero esos precedentes, existentes, no son los determinantes a los efectos del artículo 136.4 CE pues ese artículo solamente se

refiere a la conformidad o disconformidad del Gobierno, no haciendo mención alguna al ulterior papel de la Mesa o a sus facultades, como tampoco lo hace el artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados, salvo el caso de la negación expresa de la conformidad del Gobierno con la tramitación.

En relación con la segunda fase, la respuesta o manifestación del Gobierno, los precedentes sustentan una generalizada inactividad desde 1983 hasta 2008. Esto es evidente incluso con la documentación aportada por el Gobierno, y aquí sí puede hablarse de una práctica –omisiva– reiterada y que podría calificarse como desuso, abrogación o pérdida de vigencia de la norma en este aspecto, durante siete Legislaturas seguidas. La conducta durante un período tan largo, casi veintiocho años, supone un no ejercicio de la facultad. Por eso, incluso lo que se puede sostener es, más bien, la posibilidad de que nos encontremos enfrente de una auténtica convención constitucional de no uso del artículo 134.6 CE, en el sentido más propio de la palabra.

Opinamos que la teoría del Gobierno, llevada al extremo, anularía la capacidad de calificación de la Mesa (artículo 31.1.4º y 5º del Reglamento del Congreso de los Diputados) y es contraria a la configuración que de ésta hace el Tribunal Constitucional, que permite a la Mesa entrar a valorar los motivos del Gobierno.

La consecuencia de la teoría del Gobierno es que se ata a la Mesa a sus propios acuerdos. Lo que viene a decir el Gobierno es que si la Mesa en la mayoría de los casos ha admitido el criterio de disconformidad del Gobierno, no puede apartarse de tal criterio porque constituye un uso vinculante.

Sin embargo, la calificación de la Mesa no se hace con arreglo a sus anteriores acuerdos, sino con arreglo al ordenamiento jurídico (artículo 9.1 de la Constitución). Según el artículo 1.3 del Código Civil, la costumbre, o el uso jurídico no interpretativo de una declaración de voluntad asimilado a costumbre, sólo puede existir en defecto de Ley, en cuyo concepto ha de incluirse el Reglamento parlamentario. En este caso, no se puede dar cabida al uso, porque existe esa ley que marca cómo la Mesa debe adoptar sus acuerdos.

Usos serían, por ejemplo, la práctica de reunirse Mesa y Portavoces los martes, o de celebración del Pleno unos días de la semana, o el plazo y forma de presentación de determinados escritos, o la

fórmula de acatamiento a la Constitución, todas ellas cuestiones no reguladas en ninguna norma, pero admitidas como válidas por sus protagonistas. También se reconoce como uso parlamentario la posibilidad de utilizar la sección 31 para dar bajas presupuestarias (STC 44/2015). En cambio, uso no sería el resultado, favorable o desfavorable, de los acuerdos de la Mesa, que son actos debidos adoptados conforme al ordenamiento jurídico. Insistimos, una vez más, esta función de calificación de la Mesa se trata de una potestad que viene directamente reconocida por una norma con rango de ley y no por una práctica parlamentaria.

Consideramos también que el concepto de “uso” que el Gobierno maneja es del todo extraño a la teoría de las fuentes del Derecho, y así lo vamos a aclarar. De entrada, es más propio hablar de la costumbre que del uso como fuente de Derecho, pues en realidad el uso es una parte integrante de la costumbre. En efecto, la costumbre jurídica, desde su configuración en el Derecho Romano, tiene dos elementos: uno de ellos es ese uso (*usus*) o elemento material externo, esto es, la repetición general, uniforme, constante, frecuente y pública de cierta conducta; y el otro es la *opinio* o elemento espiritual interno, es decir, la conciencia de obligatoriedad. Por simplificarlo, costumbre jurídica es aquella que la opinión común considera jurídica.

En el caso presente, no se cumplen estos dos requisitos. No sólo es que el *usus* no haya sido siempre constante y uniforme –pues existen excepciones–, sino que falta también y sobre todo el elemento espiritual de la *opinio*. La *opinio* debe ser de toda la comunidad jurídica, no sólo del Gobierno. Y es claro que en este caso, el resto de la comunidad jurídica afectada por la norma, básicamente Mesa y Grupos Parlamentarios, no tiene la conciencia de obligatoriedad de ese uso, consistente en que la Mesa tenga siempre que aceptar la disconformidad presupuestaria del Gobierno. Por otro lado, la Mesa, cuando adopta tales acuerdos de aceptar la disconformidad del Gobierno, tampoco tiene la convicción interna de estar regulando con carácter general una situación, sino solo tomando una decisión respecto a unos casos concretos.

Junto al *usus* y la *opinio*, la doctrina apela a otras dos nociones para la aceptación de la costumbre jurídica: la noción de consistencia y de congruencia normativa, que cada vez son más importantes en la

teoría del Derecho contemporáneo, pues el Derecho aspira a la unidad de contenidos normativos. La consistencia de una norma se da cuando no rompe la unidad de contenidos del Derecho; la congruencia de la norma se da cuando es compatible con los principios y valores que trata de proteger el propio Derecho.

Aplicando tales nociones a este caso, se deduce que el uso que defiende el Gobierno no cumple tales premisas. Tal uso es inconsistente pues no se puede ver como una guía de conducta unitaria, pues cada caso tiene sus peculiaridades y no todos pueden ser resueltos del mismo modo; tal uso no es congruente, pues si se tomara en cuenta frustraría un bien o valor reconocido por el propio orden constitucional, como es la potestad legislativa de la Cámara respecto a sus propias iniciativas.

La costumbre es, además, un Derecho recibido, surgido de forma espontánea, no deliberada, fruto de las acciones individuales que componen la práctica social. No es posible interpretar su generación como intencionada. En la misma no intervienen autoridades jurídicas y en ella no hay ninguna acción normativa. Por tanto, no podrá ser costumbre el resultado del ejercicio de un poder normativo, como el que aquí se plantea respecto a los acuerdos de la Mesa.

Otra cuestión es si queda probada en este conflicto la existencia de tal costumbre (artículo 1.3 del Código Civil y artículo 281.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil), en cuanto que discutida por las partes.

Recordemos que el Tribunal Constitucional ha sido estricto a la hora de aceptar el uso parlamentario como fuente del Derecho Parlamentario, por estar siempre subordinado a la fuente escrita reglamentaria (SSTC 177/2002, 208/2003, 89/2005). De hecho, en esta última se contiene una afirmación de interés para este conflicto, respecto a que no se puede considerar que haya un uso consolidado, cuando los acuerdos de la Mesa han sido diferentes en relación con una misma cuestión, como ocurre también aquí. La práctica definida como precedente debe ser **unívoca**. La existencia de antecedentes contradictorios (o simplemente no coincidentes) excluye la existencia de uso parlamentario consolidado (STC 90/2005). Por tanto, la “**inmensa mayoría**” a la que se refiere al Gobierno no es la unanimidad

de los casos y, en consecuencia, no cabe ser alegado como un uso parlamentario.

En el Informe de la Secretaría General de 28 de noviembre de 2016, sobre “Facultades de la Mesa respecto de la calificación de los escritos de disconformidad del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley”, al que luego nos referiremos y que se adjunta (**Documento 3**), se incluye una amplia referencia a la jurisprudencia aplicable, y lo que es especialmente relevante a efectos de este conflicto, se aporta una descripción de los precedentes por Legislatura que viene a desmontar la teoría expuesta por el Gobierno de que existe un uso parlamentario “constante” del Congreso de los Diputados de respeto a la disconformidad presupuestaria del Gobierno, pues se pueden citar los siguientes casos en los que la Cámara **NO** admitió el veto del Gobierno:

II Legislatura

- Proposición de ley del Grupo Popular sobre Cámaras Agrarias.
- Proposición de Ley del Grupo Minoría Catalana sobre igualdad de la mujer trabajadora en las prestaciones de la Seguridad Social.
- Proposición de Ley del Grupo Minoría Catalana sobre pensiones vitalicias del régimen especial agrario de la Seguridad Social anterior al 20 de febrero de 1974.
- Proposición de Ley del Grupo Popular relativa a la gratuidad de la enseñanza constitucionalmente obligatoria.
- Proposición de Ley del Grupo Popular sobre regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- Proposición de Ley del Grupo Popular sobre regulación de pago de interés por demora sobre las cantidades retenidas por el Estado a los contribuyentes con derecho a devolución en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.

IX Legislatura

- Proposición de Ley del Grupo Popular de modificación de la ley por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción.

En el Informe se ofrece un resumen de la tramitación de estas iniciativas. No obstante, se adjunta documentación de cada una de ellas, donde consta el acuerdo de la Mesa de rechazo del veto del Gobierno y la consideración de las iniciativas como susceptibles de ser incluidas en un orden del día a efectos del trámite de toma en consideración (**Documento 4**).

Igualmente, la STC 89/2005 se refiere a que no basta como prueba del uso, por quien lo alega, la aportación de un listado informático de las diversas iniciativas similares, pues en ese listado no figura la motivación específica de las diversas inadmisiones. Es decir, para que una práctica se eleve a uso tiene que haber una identidad material en todos los elementos fruto de la comparación para poder aplicarla. En caso contrario, no podría considerarse tal práctica como acreditada.

En este caso, el Gobierno aporta una larga relación de supuestos, pero no explica por qué todos los anteriores casos en que la Mesa aceptó su disconformidad se tienen que asimilar al caso presente. Solo tal similitud justificaría la existencia de un uso, pero el Gobierno no prueba este extremo.

En resumen, como se ha analizado, el Gobierno pretende que la Mesa, *in genere*, siempre tenga que dar el visto bueno a sus disconformidades sólo porque en una “inmensa mayoría” de veces, usando su expresión, lo ha hecho así. Esta conclusión, desde el punto de vista de su razonamiento, presenta varias quiebras: por un lado, si realmente existe tal uso consolidado y vinculante, deja sin explicar cómo han sido posibles los casos contrarios, en los que la Mesa ha rechazado el veto del Gobierno. Simplemente los ignora, pero no cabe duda que su mera existencia impide que se pueda hablar de uso “consolidado”; por otro lado, incurre en un razonamiento generalista, incompatible con la aplicación del Derecho, considerando que todos los casos a calificar por la Mesa son absolutamente iguales, como si todas las proposiciones de ley o enmiendas fueran iguales o como si también fueran iguales siempre las motivaciones del Gobierno.

Sin embargo, esto no es así. La Mesa no califica en bloque, o en función del historial de sus acuerdos, sino de manera individualizada, examinado las circunstancias particulares de cada caso y deduciendo, también en cada caso, la adecuación de la iniciativa al ordenamiento jurídico vigente en el momento. La relación histórica de sus acuerdos,

sin duda constituye un acervo valioso, informativo y orientador, que enriquece la práctica parlamentaria, pero no sirve como fundamento jurídico de los acuerdos de la Mesa. Una disconformidad del Gobierno respecto a una proposición o enmienda, aceptada por la Mesa, no es vinculante pro futuro, de forma incondicionada, pues cada caso es distinto y el ordenamiento jurídico a aplicar puede haber cambiado. Incluso en la hipótesis de que se aceptara que fuera un uso, la Mesa podría, justificadamente, separarse de él, si todos los actores están de acuerdo en cambiar la práctica. Está claro que la vinculación de la Mesa a un uso no puede ser absoluta pues el carácter de generalidad y permanencia se ha de predicar sólo de las normas escritas.

El criterio meramente cuantitativo que maneja el Gobierno es insuficiente. Incluso aunque en su conjunto, haya en la historia de los acuerdos del Congreso más aceptaciones de disconformidad que rechazos, ello no excluye que la Mesa pueda rechazar una disconformidad si al analizar el caso así se justifica.

En definitiva, la justificación del Gobierno ha de estar motivada para el caso concreto y así debe ser analizada por la Mesa. La sujeción de los Poderes Públicos a la Constitución y a las leyes, consagrada en el artículo 9 de la Constitución, impide concluir que siempre el veto del Gobierno tenga que ser aceptado por la Cámara, solo porque otras veces –y para otros casos– lo haya podido aceptar.

Aunque para otro caso distinto, relativo a la elección del procedimiento legislativo, este Alto Tribunal ha venido a reconocer recientemente esta libertad de decisión de la Mesa, que no está vinculada a acuerdos tomados en el pasado. La STC 215/2016 ha reconocido que cada iniciativa parlamentaria es diferente y, en consecuencia, requiere un tratamiento singularizado, señalando que “no existe tampoco prescripción normativa alguna que imponga al Congreso de los Diputados la sujeción a sus precedentes en relación con las decisiones sobre los procedimientos de tramitación de iniciativas legislativas (...). Entra aquí en juego la libertad de opción de la Cámara sobre el procedimiento a seguir dentro del abanico de posibilidades que le brinda su Reglamento”.

En esta misma idea redundan la STC 149/1990, de 1 de octubre, que afirma que “aun sin desconocer la trascendencia nomotética de los usos parlamentarios, ni basta un solo precedente (a diferencia,

seguramente de lo que sucede en el ámbito de la actividad administrativa) para considerar establecido un uso que, vincule a la Cámara, ni sobre todo, puede argüirse que si en un caso anterior el Parlamento resolvió no aceptar la limitación que el art. 181.5 de su Reglamento le impone, ha de prescindir ya en lo sucesivo de esa limitación en todos los casos del mismo género, ni puede solicitarse en consecuencia de este Tribunal que condene al Parlamento a explicitar la voluntad que de modo implícito ya ha manifestado al aceptar sin reacción alguna la decisión de su Mesa”.

Es decir, está admitiendo la posibilidad de la Mesa de variar sus acuerdos y le reconoce un margen de actuación en cuanto que es el órgano creador del supuesto precedente o uso parlamentario en actuaciones futuras. Por el contrario, lo que en este conflicto se observa es que el Gobierno pretende él ser el definidor de los usos parlamentarios sustituyendo a la propia Cámara.

V. LA FUNDAMENTACIÓN DEL ACUERDO DE LA MESA

Asimismo hay que referirse a que el Gobierno, en la relación de precedentes que saca a relucir, cuestiona la conformidad a Derecho de acuerdos anteriores de la Mesa y pretende encontrar supuestas contradicciones entre distintos acuerdos, porque unas veces la Mesa pide aclaraciones al Gobierno y otras decide directamente sin aclaración. Todas estas observaciones del Gobierno no tienen relevancia a los efectos de resolver el conflicto, porque como ya hemos dicho, la Mesa califica de forma autónoma e individual cada supuesto y conforme al ordenamiento jurídico, no conforme a sus anteriores acuerdos elevados de pronto al rango de uso.

Está claro que el acuerdo de la Mesa no deja de ser menos correcto o fundamentado sólo por el hecho de que unas veces no se soliciten aclaraciones al Gobierno. Es el Gobierno quien debe aportar motivación suficiente y no trasladar esta carga a la Mesa. Que la Mesa le solicite aclaraciones es una deferencia de ella hacia el Gobierno, para permitirle una mejor fundamentación de sus motivos, pero la obligación de aportar todo lo necesario es del Gobierno.

Que se solicite o no tal información complementaria dependerá básicamente de que los grupos afectados así lo planteen. Cada

caso requerirá su propio análisis, siendo forzado extraer de aquí una regla rígida de actuación de la Mesa sobre si se ha de pedir o no tal información. A este respecto, se aclara que en el caso de las iniciativas 122/2, 122/6 y 122/14 que el Gobierno cita como las únicas de la XII Legislatura en que se ha pedido tal información, ha sido así porque lo solicitaron los grupos autores, atendiendo la Mesa a sus solicitudes. Se adjuntan los correspondientes escritos (**Documento 5**). Se aclara, respecto de la iniciativa 122/39, que la decisión de la Mesa de solicitar información adicional se adoptó en este caso por mayoría, a raíz del escrito del Grupo Socialista de manifestación de su oposición a la disconformidad del Gobierno, adjuntándose el extracto del acta de la reunión de 13 de diciembre de 2016 dentro del documento 5. La Mesa ha venido estableciendo tales criterios de actuación respecto a la solicitud de información complementaria, como así se aclara en el Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 28 de noviembre de 2016, en el que también se dice que en el resto de casos, podría aceptarse el criterio del Gobierno si se entendiese que no se ha manifestado ninguna objeción al mismo.

En cambio, respecto a las iniciativas 122/1, objeto de otro conflicto, y 122/15, objeto de este conflicto, no se pidió tal información porque no se suscitó por el grupo autor de las mismas.

El Grupo Socialista sí que presentó en el caso que nos ocupa escrito de disconformidad frente al criterio de la Mesa (**Documento 6**), razón por la cual ésta acordó, por mayoría, oponerse a la misma, conforme al criterio adoptado por este órgano expresado en el Informe de la Secretaría General, de que si no hay oposición manifestada del grupo autor, se puede entender que se acepta el criterio del Gobierno.

En todo caso, solicitar información adicional no es una obligación para la Mesa y su falta no afecta a la validez o fundamentación de su acuerdo. Si en el caso que nos ocupa, la Mesa del Congreso no solicitó tal información, fue porque no lo consideró necesario al venir ya acompañada la disconformidad del citado Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el grupo autor tampoco lo planteó. Lo que sí que es una obligación del Gobierno es motivar a la Mesa su disconformidad, en el formato que éste considere más oportuno, dando explicaciones o aportando informes o cuantificaciones del

gasto, por lo que sorprende que entre los precedentes citados reconozca casos en que ha proporcionado a la Mesa informaciones mínimas.

Por todo lo dicho, se deben rechazar las alegaciones de uso abusivo, arbitrariedad, oportunismo político y falta de motivación técnico-jurídica de los acuerdos de la Mesa o que ésta los haya adoptado de plano. Como prueba de esta motivación en el caso que nos ocupa, se adjunta el acta de la **reunión de 18 de octubre de 2016**, en la que se tomó el acuerdo de admitir a trámite de toma en consideración la proposición de ley, junto con la nota de asesoramiento incluida en el índice rojo elaborada por la Secretaría General (**Documento 7**).

Como se observa de la lectura del acta, el Secretario General resume la nota elaborada para la reunión, informando de la jurisprudencia del TC aplicable, las SSTC 223/2006 y 242/2006, así como del alcance de la competencia de la Mesa, que se extiende a vigilar no sólo el cumplimiento de los requisitos formales, sino también a si la motivación aportada por el Gobierno es objetiva y suficiente. Asimismo, informa de las distintas posibilidades que tendría la Mesa: no aceptar el criterio del Gobierno si no concurrían los requisitos del artículo 134.6 CE, como ha ocurrido en algunas ocasiones; solicitar del Gobierno una mayor información; o aceptar el criterio del Gobierno.

Igualmente, en dicha reunión se acuerda solicitar el citado Informe de la Secretaría General de 28 de noviembre de 2016, que se distribuye en la **reunión de 29 de noviembre de 2016**, sobre “Facultades de la Mesa respecto de la calificación de los escritos de disconformidad del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley. En dicha reunión, también el Secretario General informa de la nota incluida en el índice rojo relativa al requerimiento del Gobierno para que la Mesa revoque su decisión inicial. Se adjunta extracto del acta y la referida nota (**Documento 8**).

En la **reunión de 13 de diciembre de 2016**, teniendo en cuenta el anterior Informe, se someten a consideración de la Mesa el rechazo del requerimiento del Gobierno, así como diversos escritos relativos a las comunicaciones de la disconformidad del Gobierno respecto de la toma en consideración de otras proposiciones de ley, y otros escritos del Grupo Socialista de requerir mayor información al Gobierno. Se adjunta extracto del acta y nota al índice rojo (**Documento 9**).

De este relato de las reuniones de la Mesa, se evidencia un examen detallado y riguroso por este órgano de la iniciativa a la que se refiere este conflicto, y en general de la aplicación del artículo 134.6 CE, examen que estuvo acompañado en todo momento del debido asesoramiento técnico-jurídico, exigido por el artículo 35.1 del Reglamento de la Cámara, como se desprende del Informe de la Secretaría General y de las intervenciones del Secretario General en la reunión de 18 de octubre de 2016, cuando se tomó al acuerdo de admitir a trámite de toma de consideración la proposición de ley, así como en la reunión posterior de 13 de diciembre de 2016 cuando se rechazó el requerimiento del Gobierno.

Especialmente el debate habido en esta reunión del 13 de diciembre, con múltiples referencias a la jurisprudencia constitucional y a criterios técnico-jurídicos, evidencia una clara voluntad de la Mesa de motivar jurídicamente sus decisiones en esta materia y de no extralimitarse en su función de calificación. Las razones expuestas por cada miembro se pueden ver en el acta.

Por lo tanto, del examen del expediente en su conjunto y de las deliberaciones en el acta, se deduce la existencia de una motivación del acuerdo de la Mesa. Todo ello queda perfectamente reflejado en la redacción del acuerdo de la Mesa de 20 de diciembre de 2016, de rechazo del requerimiento, que figura como documento 4 del Gobierno, que no se toma de plano, sino sobre la base de unas consideraciones, cuyo contenido resumido es el siguiente:

- Consideración primera: cita las SSTC 223/2006 y 242/2006, para fundamentar que la facultad del Gobierno del artículo 134.6 y 126.2 del Reglamento del Congreso no es ilimitada, sino que está constreñida a unos límites formales y materiales, que ahí se describen con toda claridad.
- Consideración segunda: afirma la competencia de la Mesa de verificar la regularidad jurídica de la disconformidad del Gobierno, teniendo en cuenta los citados parámetros, aludiendo a que, según las citadas Sentencias, le corresponde además de vigilar el cumplimiento de los requisitos formales, examinar el contenido de la motivación aportada por el Gobierno, limitando, eso sí, su control “a las decisiones que sean arbitrarias o manifiestamente

irrazonables”, todo ello en defensa del *ius in officium* de los Diputados y grupos parlamentarios.

- Consideración tercera: afirma que, en este contexto, la proposición de ley de referencia no afectaría al ejercicio presupuestario en curso y que, adicionalmente, la Mesa ha considerado que el Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que dicha iniciativa implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor. En concreto, especifica que “la argumentación aportada por el Gobierno lo es en términos genéricos, sin que se detalle ni el incremento de los créditos ni la disminución de los ingresos estimados y sin que se explique en qué medida puede afectar al Presupuesto público la modificación del régimen salarial de los trabajadores subcontratados”.
- Consideración cuarta: concluye que la Mesa actuó correctamente, ejerciendo su propia competencia, en sus justos términos, declarando que no procede plantear el conflicto iniciado, al no concurrir razón constitucional alguna para asumir la petición contenida en el acuerdo de requerimiento del Consejo de Ministros.

VI. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO. EL ARTÍCULO 42.1 DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES

Justificada la no existencia de un uso y la fundamentación del acuerdo de la Mesa, eso sería ya suficiente para desestimar el conflicto. Sin embargo, éste también debe decaer si se analiza del fondo del asunto, lo que haremos en este apartado.

Como se ha venido diciendo, la potestad del Gobierno se configura como una potestad limitada que no puede ser ejercida arbitrariamente o de forma manifiestamente irrazonable por el Gobierno. Y, en esos mismos límites, controlable por la Mesa de la Cámara.

La limitación del citado veto deriva de la propia Constitución. Solamente si se da el supuesto de considerar que la proposición supone aumento de gastos o disminución de ingresos cabe manifestar la disconformidad.

En este sentido, de la redacción del artículo 134.6 no se deduce que corresponda al Gobierno la apreciación de la causa, porque si no, se hubiera redactado de otra forma: “el Gobierno podrá no dar su

conformidad a la tramitación de... cuando considere que la proposición o la enmienda suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”. Es decir, la Constitución no determina a quién corresponde el ejercicio de la apreciación del supuesto de hecho. Luego, hay una apreciación in abstracto de la concurrencia del supuesto de hecho, que no monopoliza el Gobierno.

Las referidas SSTC 223/2006 y 242/2006 admiten el control de la Mesa del ejercicio del veto presupuestario, tanto los requisitos formales **como el análisis de la viabilidad sustancial del criterio del Gobierno, desde la perspectiva de la proporcionalidad y razonabilidad**. La Mesa podrá controlar, por tanto, que el acto de disconformidad del Gobierno venga motivado, entendiendo por tal la existencia de motivación, la extensión, la suficiencia formal y los requisitos de fondo de la motivación, que son resumidamente la ausencia de error patente y la razonabilidad de la respuesta.

De la interpretación de la cláusula del artículo 134.6 CE, pueden derivarse ciertos requisitos que deben darse para el ejercicio de esta facultad, que son difíciles de rebatir, al contar con el apoyo del literalismo:

-Como ya se ha dicho, la conformidad del Gobierno se refiere, literalmente, a las proposiciones y enmiendas que supongan aumentos de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, no a la creación de gasto o al nuevo gasto que no figure ya presupuestado.

-En el caso del aumento de créditos, tiene que existir un aumento determinado y determinable cuantitativamente.

-Ese aumento tiene que concretarse en determinada partida presupuestaria identificable, ya existente, pues se refiere el artículo a “créditos”, debiendo entenderse por tales los ya vigentes. Si no se puede identificar un aumento de los créditos ya aprobados no cabe la oposición.

-No cabe una simple invocación del artículo 136.4 por el Gobierno. Ese aumento o disminución tiene que ser real y materializable por la propia LPGE y de no justificarse así no cabe el derecho de veto.

-Si la propia proposición o enmienda establecen que su aprobación y ejecución no podrá implicar aumento de gasto o disminución de ingreso, no podrá aplicarse el veto del Gobierno.

El caso planteado no cumple estos requisitos del artículo 134.6 porque el Gobierno en ninguno de sus dos informes –y mucho menos en el primero– se refiere a un crédito presupuestario, o a un ingreso presupuestario, como ahora incluso se amplía. Se entiende por el primero a una autorización legislativa incluida como tal en su aspecto formal en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en su versión original o modificado –como en el caso de los créditos extraordinarios o suplementos de crédito–, considerándose como ingreso la previsión legislativa sobre un ingreso identificable como tal en el Presupuesto, y concretado en el importe de las cantidades que se prevé recibir.

Según el artículo 35.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, los créditos presupuestarios son “cada una de las asignaciones individualizadas del gasto, que figuran en los presupuestos de los órganos con dotación diferenciada y de los sujetos que integran el sector público administrativo, puestas a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados”.

Una vez aprobado el presupuesto, y vigente como Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de que se trate, existe la posibilidad de incluir nuevas autorizaciones, por las técnicas que se incluyen bajo la rúbrica de modificaciones del crédito, incluyendo el crédito extraordinario y el suplemento de crédito, la ampliación de crédito, la transferencia de crédito, la generación de crédito y la incorporación de remanente.

Fuera de estos casos, y como consecuencia de la aprobación por la Ley de los Presupuestos en su conformación originaria o a través de las mencionadas modificaciones, no existe crédito a los efectos del artículo 134.6.

El capítulo de ingresos es igualmente formal. Al margen de que se trate de una previsión, solamente lo incluido formalmente en el Estado de ingresos es susceptible de ser afectado por una eventual proposición de ley o enmienda. En las categorías de ingresos, existen ingresos tributarios e ingresos no tributarios, como las transferencias, requiriéndose su constancia en el Presupuesto, aunque sea a los meros efectos de previsión.

De acuerdo con la STC 3/2003, de 16 de enero, “En efecto, como señalamos en la STC 13/1992, de 6 de febrero, los “créditos

consignados en los estados de gastos de los presupuestos generales” constituyen “autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones” y “predeterminan el concepto por el que autorizan su uso” (FJ 5). Y, en relación con las subvenciones, dijimos en la STC 68/1996, de 18 de abril, que “el principio de legalidad en materia presupuestaria exige que sea la Ley de presupuestos la que establezca el importe máximo de tales subvenciones y **determine con la suficiente concreción su destino**” (FJ 9). Así lo señala expresamente para el ámbito estatal el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general presupuestaria, al disponer en su art. 51 que los presupuestos generales del Estado contendrán, de un lado, “los estados de ingresos en los que figuren las estimaciones de los distintos derechos económicos a liquidar en el ejercicio” [letra b)], y, de otro, “los estados de gastos en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones” [letra a)]. En definitiva, del mismo modo que son los representantes de los ciudadanos los que deben autorizar la exacción de las prestaciones patrimoniales de carácter público (art. 31.3 CE), es también al Parlamento a quien corresponde autorizar la cuantía y el destino del gasto, así como el límite temporal de los créditos presupuestarios (art. 134.2 CE)”.

Teniendo en cuenta estas nociones, la cuestión planteada en este conflicto se refiere a la modificación de un artículo del Estatuto de los Trabajadores, que afecta al personal subcontratado para garantizarle determinados derechos en igualdad de condiciones. Como demostraremos seguidamente, no existe incidencia alguna en un crédito presupuestario vigente o en un ingreso previsto vigente, entendiendo la vigencia por referencia a los Presupuestos Generales del Estado en vigor, tal como se ha explicado y con concreción de su destino.

Varias son las argumentaciones que manejamos:

1) El personal de las contratas no es personal laboral estatal; en consecuencia su gasto, formalmente, no se incluye dentro del PGE

La forma de consignarse en los Presupuestos Generales del Estado los gastos de las entidades y empresas a las que se refiere el

informe del Gobierno es distinta a la utilizada para los gastos de un Departamento Ministerial. Así viene confirmado por el artículo 64 de la vigente Ley General Presupuestaria, que establece que “Las sociedades mercantiles estatales y las entidades públicas empresariales elaborarán un presupuesto de explotación, que detallará los recursos y dotaciones anuales correspondientes. Asimismo, formarán un presupuesto de capital con el mismo detalle. Los presupuestos de explotación y de capital se integrarán en los Presupuestos Generales del Estado”.

A ello añade el apartado 2 que los presupuestos de explotación y capital estarán constituidos por una previsión de la cuenta de resultados y del estado de flujos de efectivo del correspondiente ejercicio, debiendo acompañar a los mismos una previsión del balance de la entidad así como la documentación complementaria que determina el Ministerio de Hacienda, indicando el apartado 4 la obligación de remitir una memoria explicativa.

Estos presupuestos, en lo que se refiere a los gastos de personal, se refieren siempre al **personal laboral estatal, no a los trabajadores de las empresas que contraten con ellas, ni menos aún con las empresas subcontratistas**. Por muy relevante que sean estas últimas en el desarrollo de las actividades de los grupos empresariales estatales, descritos en el Informe del Gobierno del mes de enero, es evidente que la proposición de ley no se está refiriendo a personal laboral estatal, y por tanto no puede afectar a créditos de personal o de otro tipo autorizados en el Presupuesto General del Estado para cumplir con las obligaciones de ese personal. La proposición de ley se refiere al personal laboral privado, es decir, a aquellas personas en que exista una relación jurídica sometida al Derecho del Trabajo por medio de un contrato.

Ha de tenerse en cuenta que, respecto del personal al que se refiere la disconformidad del Gobierno, hay una específica previsión presupuestaria en el presupuesto vigente. Según el artículo 24. Personal laboral del sector público estatal:

“Uno. A los efectos de la presente Ley, la masa salarial del personal laboral del sector público estatal será la definida en su artículo 19.Cuatro, con el límite de las cuantías informadas favorablemente

por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para cada ejercicio presupuestario.

Dos. Con efectos de 1 de enero de 2016 la masa salarial del personal laboral del sector público estatal no podrá experimentar un crecimiento superior al 1 por ciento, sin perjuicio de lo que pudiera derivarse de la consecución de los objetivos asignados a cada Departamento ministerial, Organismo público, resto de entes públicos, sociedades mercantiles estatales, fundaciones del sector público estatal y consorcios participados mayoritariamente por las Administraciones y Organismos que integran el sector público estatal, mediante el incremento de la productividad o modificación de los sistemas de organización del trabajo o clasificación profesional, previo el informe señalado en el apartado anterior.

Tampoco experimentarán incremento superior al 1 por ciento las retribuciones de cualquier otro personal vinculado mediante una relación de carácter laboral no acogido a convenio con independencia de su tipología, modalidad o naturaleza, incluido el personal directivo del sector público.

Tres. Durante 2016 el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas autorizará la masa salarial de los Departamentos ministeriales, Organismos, Agencias estatales, entidades públicas empresariales y demás entes públicos y sociedades mercantiles estatales, así como la de las fundaciones del sector público estatal y la de los consorcios participados mayoritariamente por las Administraciones y Organismos que integran el sector público estatal.

La masa salarial autorizada se tendrá en cuenta para determinar, en términos de homogeneidad, los créditos correspondientes a las retribuciones del personal laboral afectado. La autorización de la masa salarial será requisito previo para el comienzo de las negociaciones de convenios o acuerdos colectivos que se celebren en el año 2016.”

Y el citado artículo 19.4 establece:

“Cuatro. La masa salarial del personal laboral, que se incrementará en el porcentaje máximo previsto en el apartado Dos de este artículo, está integrada por el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales y los gastos de acción social devengados por dicho personal en 2015, en términos de homogeneidad para los dos períodos objeto de comparación.

Se exceptúan, en todo caso: a) Las prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social. b) Las cotizaciones al sistema de la Seguridad Social a cargo del empleador. c) Las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones o despidos. d) Las indemnizaciones o suplidos por gastos que hubiera realizado el trabajador.”

Por tanto, el coste del personal de estas contrataciones nunca podría figurar formalmente incluido en la Ley de PGE.

2) **La distinción de hasta tres figuras: contratante, contratista y subcontratista y sus distintos niveles de responsabilidad**

En la contrata aparecen dos sujetos: una parte llamada contratista asume la obligación de realizar una obra o servicio a favor del empresario principal o contratante; y en la subcontrata, llegan a aparecer hasta tres sujetos, pues a su vez el contratista encarga al subcontratista la realización del encargo que aquél se ha comprometido a ejecutar.

El escalonamiento de responsabilidad, descendente o ascendente, entre estos tres protagonistas, es lo que básicamente viene a caracterizar el complejo régimen del artículo 42 ET. El apartado 2: de este precepto establece un régimen de responsabilidad solidaria que alcanza a todos los empresarios implicados en la eventual cadena de contrataciones y subcontratas, incluido el contratante, quien debe asumir las consecuencias de su dejación en la elección de los segundos o sucesivos. Así se desprende de la dicción literal de este apartado 2: “El empresario principal..., responderá solidariamente...”. Únicamente se exceptúa de este régimen de solidaridad la obligación exclusiva del empresario principal de comprobación de pago de las cuotas de la Seguridad Social, a que se refiere el apartado 1.

Por contraste con el apartado 2, el apartado 1, y salvo la que acabamos de mencionar, no establece ninguna responsabilidad del empresario principal o contratante, sino sólo del contratista y subcontratista.

El apartado 1, en su párrafo actual, se refiere en efecto a “los empresarios que contraten o subcontraten con otros”, es decir, éstos son los contratistas y subcontratistas, no el contratante. La proposición de ley objeto de este conflicto modifica el apartado 1, no el 2. La dicción literal del texto que se propone no deja lugar a duda al decir que “En estos casos, las empresas contratistas y subcontratistas

deberán garantizar a los trabajadores afectados por la contrata o subcontrata, durante el tiempo que presten servicios adscritos a la misma, las condiciones laborales y de empleo esenciales previstas en el convenio colectivo que fuesen de aplicación a la empresa principal o, en su caso, la que tendrían si fueran trabajadores contratados directamente por dicho empresario principal. A estos efectos se consideran condiciones laborales y de empleo esenciales las referidas a remuneración y cuantía salarial, condiciones de contratación, tiempo de trabajo y descanso, igualdad, protección de la maternidad, lactancia y paternidad y frente a riesgos laborales”.

Como se observa, la mención al empresario principal sólo es como referencia a efectos de determinar el convenio o las condiciones aplicables a los trabajadores de la contrata o de la subcontrata, pero no a efectos de establecer la responsabilidad solidaria de tal empresario principal. Un efecto tan grave se debería haber establecido expresamente y no ser objeto de deducción.

Es más, la interpretación que hace el Gobierno de los efectos de la modificación del apartado 1 del artículo 42 ET no tiene en cuenta la finalidad buscada por el Grupo autor de la proposición, que debe servir como criterio para realizar la interpretación de este caso. Si atendemos a la exposición de motivos de la proposición, aportada por el Gobierno como documento 6, en la misma es imposible encontrar referencia alguna a que la voluntad legislativa sea agravar el régimen de responsabilidades del empresario principal, lo que, como decimos, al menos se debería haber indicado expresamente dada su gravedad.

La motivación de la reforma sólo tiene que ver con un tema de igualación laboral: que los trabajadores de tales contratas o subcontratas no sean de peor condición que los del empresario principal, como se dice “evitar que la falta de control en esta forma de organización productiva ocasione situaciones objetivas de desigualdad y agravios comparativos en las condiciones laborales de los trabajadores”. Lo que se pretende es obligar a contratistas y subcontratistas a aplicar el mismo régimen de garantías que aplica el empresario principal respecto a las condiciones que ahora se definen como “condiciones laborales y de empleo esenciales”.

Por tanto, la finalidad de la norma es crear una ficción legal: los trabajadores de las contratas y subcontratas es como si fueran, a

estos efectos, trabajadores del propio empresario principal. Si a pesar de que la proposición no lo dice, se deduce, como hace el Gobierno, que el empresario principal asume tal responsabilidad, se rompe la estructura de la ficción de la que parte la norma, pues si directamente es el empresario principal quien asume tal responsabilidad, no tiene entonces sentido que la norma realice una remisión al régimen que el empresario principal aplica a sus propios trabajadores.

En consecuencia, la única interpretación posible que se puede hacer de la proposición de ley, es entender que la garantía –y, por ende, los costes asociados– de tales condiciones, es responsabilidad exclusiva de contratistas y subcontratistas respecto a sus propios trabajadores. Es decir, se trata de una garantía de igualdad o de igualación que se impone a los contratistas y subcontratistas, no al empresario contratante. En el supuesto de la proposición, es la empresa subcontratista, y en su caso la contratista, la que hipotéticamente recibiría en su inicio el efecto económico derivado de la aplicación de la adición de dos nuevos párrafos al artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores.

Como decimos, distintas a estas obligaciones, son las obligaciones del apartado 2, referidas a la Seguridad Social, contraídas por los contratistas y subcontratistas de las que sí responde solidariamente el empresario principal durante el periodo de vigencia de la contrata, así como de las obligaciones de naturaleza salarial.

3) Imposibilidad de determinar la relación de causalidad

Por lo dicho anteriormente, la causalidad que apela el Gobierno entre aprobación de la modificación normativa e impacto en las sociedades del sector público, no sería tal, sino un improbable efecto de tercer grado, según la cual la incidencia en los costes en la empresa subcontratista, repercutirían en la empresa contratista y, finalmente, en los costes de las empresas pertenecientes a los citados grupos empresariales estatales y en la necesidad causada por tales cambios de efectuar “aportaciones adicionales”, sea en el Capítulo 4, Transferencias corrientes, sea en el capítulo 8, Activos Financieros, del Presupuesto de gastos.

Lo que el planteamiento del Gobierno supone es una causalidad de tercer grado, pero lo hace omitiendo un paso, el de la empresa contratista, que es la que supuestamente podría sufrir el

coste económico derivado de la adición de estos párrafos nuevos al artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores. Este coste nunca sería trasladable al empresario principal, pues el artículo 42.1 distingue perfectamente entre el empresario principal y los empresarios contratistas o subcontratistas.

La relación entre esa eventualidad, y las subvenciones de explotación o de capital a las entidades citadas que se reciban con cargo a los Presupuestos Generales del Estado a que se refiere el artículo 67 es remota y de casi imposible plasmación, pues las obligaciones recaen sobre el titular de la contrata o de la subcontrata, cualificadas ambas por la diferencia de organización, personalidad y patrimonio y por la autonomía respecto de quien hace el encargo.

Los costes nuevos por la igualación son del contratista o del subcontratista no son costes del empresario principal, pues ni existe unidad de la personalidad jurídica ni el citado artículo prevé que los costes del subcontratista se trasladen al empresario contratante, pues ello dependerá de las condiciones acordadas, y del régimen jurídico de la prestación de la obra o del servicio, si es que éste prevé algún tipo de traslación de costes, que, en general, nunca se contempla, pues las prestaciones y el precio del contrato principal no se pueden alterar, salvo que los contratistas o subcontratistas pudieran invocar la teoría de la ruptura del equilibrio económico del contrato.

En resumen, con este análisis, se demuestra que la Mesa tenía razón al considerar no razonable ni suficiente el argumento manejado por el Gobierno, pues éste viene a confundir el régimen de responsabilidad del apartado 1 con el régimen del apartado 2. Lo que la proposición de ley puede causar, como mucho, es una incidencia en las retribuciones del personal de las llamadas subcontratas, a soportar por ellas mismas, pues este personal por definición no es personal laboral estatal ni figura en el PGE. Nunca sus empresas públicas, como posibles contratantes, tendrían un coste por este concepto, pues la nueva regulación que se propone no establece su responsabilidad al respecto.

Por tanto, tal motivación del Gobierno no tiene absolutamente nada que ver con el tenor literal del artículo 136.4 CE, pues no logra acreditar la relación de causalidad entre la medida normativa nueva y el aumento de un crédito presupuestario o la disminución de un

ingreso, al margen del debate sobre los costes hipotéticos en las empresas contratistas y subcontratistas.

Por estas razones, la Mesa no consideró razonada la motivación del Gobierno y su decisión de admitir a trámite de toma en consideración la citada proposición fue del todo correcta, bajo parámetros técnico-jurídicos, pues, en este caso, está ausente el presupuesto fundamental del artículo 134.6 o del artículo 126 del Reglamento del Congreso, respecto a que la proposición o la enmienda suponga aumento de crédito o disminución de ingresos presupuestarios. Ni existe un crédito identificable como tal, es decir, en el sentido formal, ni tampoco un ingreso incluido en los Presupuestos Generales del Estado que se vea minorado.

A la vista de lo expuesto, el margen de interpretación de la Mesa para analizar el impacto que le reconoce la STS 242/2006 tiene que centrarse en esta explicación, pues la doctrina constitucional admite el control a cargo de la Mesa en los casos que el criterio del Gobierno sea manifiestamente infundado o tenga un carácter arbitrario o manifiestamente irrazonable. Y lo que se deduce del caso es que la disconformidad del Gobierno no tiene base alguna, ya que no existe en ningún caso y con arreglo a su propia información aumento de crédito ni disminución de ingresos en el Presupuesto vigente. El control de la Mesa se ha limitado pues sólo a examinar la razonabilidad de la motivación del Gobierno, no excediendo por tanto los límites impuestos por la STC 242/2006.

La tesis del Gobierno pretende sustituir aumentos de crédito o disminuciones de ingresos presupuestarios, como conceptos formales, por impacto económico, como criterio material que pretende sustituir a la dicción literal del artículo 134.6. Esto es inaceptable, porque implica una interpretación extensiva sobre una excepción al pleno ejercicio de la potestad legislativa de las Cámaras ex artículo 66.2 CE.

Por último, no estando justificado lo principal, esto es, que el Congreso haya impedido ilegítimamente el ejercicio de una atribución constitucional del Gobierno, debe decaer la petición complementaria relativa a la suspensión de la tramitación iniciada de la proposición de ley.

En consecuencia, en virtud de todo lo expuesto,

SUPLICA AL TRIBUNAL: Que tenga por presentado este escrito con los documentos que lo acompañan, lo admita y, en su virtud, le tenga por personada en la representación que tiene acreditada en este conflicto y tenga por formuladas, en tiempo y forma, las presentes alegaciones y, en su día, previos los trámites pertinentes, dicte Sentencia desestimándolo en todas sus peticiones.

Es Justicia.

Palacio del Congreso de los Diputados, 17 de marzo de 2017.

LA LETRADA DE LAS CORTES GENERALES

Paloma Martínez Santa María

SENTENCIA 34/2018, DE 12 DE ABRIL DE 2018.
CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES
355-2017. PROMOVIDO POR EL GOBIERNO DE LA
NACIÓN FRENTE A LOS ACUERDOS DE LA MESA DEL
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS RELATIVOS A LA
SUSPENSIÓN DEL CALENDARIO DE IMPLANTACIÓN
DE LA LEY ORGÁNICA 8/2013, DE 9 DE DICIEMBRE,
PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA

DECISION 34/2018, OF APRIL 12, 2018. CONFLICT BETWEEN
CONSTITUTIONAL BODIES 355-2017. PROMOTED BY THE
GOVERNMENT OF THE NATION IN RESPECT OF THE AGREEMENTS
OF THE BUREAU OF THE CONGRESS OF DEPUTIES CONCERNING
THE SUSPENSION OF THE CALENDAR FOR THE ENFORCEMENT OF
ORGANIC ACT 8/2013, OF DECEMBER 9, FOR THE IMPROVEMENT
OF EDUCATIONAL QUALITY

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto entre órganos constitucionales del Estado núm. 355-2017, promovido por el Gobierno de la Nación contra el Congreso de los Diputados, en relación con el acuerdo de la Mesa de

dicha Cámara, de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016, sobre suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Ha sido Ponente el Magistrado Fernando Valdés Dal-Ré, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 20 de enero de 2017 ha tenido entrada en el registro general de este Tribunal un escrito por el que el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, plantea conflicto constitucional de atribuciones (art. 73 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016. En dicho acuerdo se rechazó la disconformidad expresada por el 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 (LOMCE).

El Abogado del Estado, en el escrito de iniciación del conflicto, razona, en esencia, que al rechazar dicha disconformidad el Congreso ha ignorado atribuciones constitucionales del Gobierno, vulnerando de esta manera los artículos 134.6 CE y 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), lo que fundamenta en las alegaciones que a continuación se resumen.

a) Comienza el escrito recogiendo los antecedentes de hecho del conflicto constitucional, que se inicia con el oficio de 14 de octubre de 2016 remitido por el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes a la Presidenta del Congreso de los Diputados, en el que se manifiesta la disconformidad del Gobierno a la tramitación 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. El criterio expresado por el Gobierno se fundamenta en un informe del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, adjunto al expediente, y donde se acreditaría la disminución de ingresos que la proposición de ley podría suponer en relación con

las previsiones contenidas en la Ley 48/2015, de 29, de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016.

Por tanto, tal criterio del Gobierno se fundamenta en el artículo 134.6 CE, que 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», así como en el artículo 126 del Reglamento del Congreso, en cuyo apartado segundo dispone que «ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto de la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios».

Pese a haberse manifestado tal disconformidad, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó, en su reunión de 18 de octubre de 2016, admitir a trámite la toma en consideración de la citada proposición de ley orgánica, motivándola en que «el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor».

Mediante acuerdo de Consejo de Ministros de fecha 18 de noviembre de 2016, se adoptó el requerimiento al Congreso de los Diputados a fin de que revocara el acuerdo de la Mesa de 18 de octubre de 2016, procediendo así a acordar sin dilación alguna que no procede la toma en consideración 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.

Dicho requerimiento recibió contestación de la Sra. Presidenta del Congreso, previo acuerdo de la Mesa, mediante escrito de 20 de diciembre, rechazando el mismo «por estimar que ha actuado en el ejercicio constitucional y reglamentario de sus competencias», y ratificando por ello el acuerdo de 18 de octubre de 2016.

En concreto, la Mesa del Congreso considera que la motivación aportada por el Gobierno de la Nación no justifica de forma objetiva y suficiente que dicha iniciativa implique aumento de gasto o disminución de ingresos del presupuesto en vigor, y que el requerimiento es asimismo arbitrario toda vez que la medida incluida en la proposición de ley fue tomada en consideración en la XI Legislatura, sin que mediara oposición del Gobierno.

Asimismo, se afirma que la proposición de ley no afecta al ejercicio presupuestario en curso, y que la misma en todo caso fue tomada en consideración por el Pleno de la Cámara el 15 de noviembre, habiéndose iniciado la tramitación legislativa, que se encuentra ya en plazo de presentación de enmiendas, siendo así que a la Mesa le resultaría imposible revocar su acuerdo, por afectar a una iniciativa que la Cámara ya ha hecho suya, de forma que su aprobación o rechazo depende, exclusivamente, de la que sea su voluntad política.

Disconforme con lo anterior, por las razones expuestas, el Consejo de Ministros acordó interponer el presente conflicto de atribuciones.

b) Tras constatar que esta es la primera vez que se plantea un conflicto de atribuciones sobre la base de los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD, el Abogado del Estado considera aplicable a esta controversia la doctrina sentada en las SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio, que, si bien abordaron la relación entre los gobiernos autonómicos y sus respectivas asambleas legislativas, es aplicable a este conflicto.

De la jurisprudencia citada concluye que el Gobierno tiene legitimidad constitucional (art. 134.6 CE) y reglamentaria (art. 126.2 RCD) para oponerse a la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que supongan aumento de gasto o disminución de ingresos, prerrogativa cuyo fundamento radica en el propio papel del presupuesto como vehículo de dirección de la política económica (STC 223/2006, FJ 5).

Tal facultad del Gobierno está limitada «al mismo ejercicio presupuestario», y debe hacerse valer de forma expresa y motivada. La finalidad de la disconformidad del Gobierno es garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos (STC 242/2006).

Ciertamente la Mesa, además de comprobar el cumplimiento de los requisitos formales, puede examinar el contenido de la motivación, pero su control se limita al carácter no arbitrario o manifiestamente irrazonable de la motivación, pues de lo contrario estaría sustituyendo al Gobierno en el ejercicio de su prerrogativa constitucional. Al mismo tiempo, y como se sentó en la STC 242/2006, el criterio del Gobierno ha de ser suficientemente motivado, al incidir en el ejercicio de derechos fundamentales de los parlamentarios, «dado que las deci-

siones de inadmisión de tales escritos y documentos pueden implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana, también hemos exigido que las mismas estén formal y materialmente motivadas, a fin de que tras ellas no se esconda un juicio sobre la oportunidad política, en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario» (FJ 4).

c) Expuesta la doctrina citada, y extraídas sus principales conclusiones, razona que, aunque no haya jurisprudencia constitucional sobre un conflicto de estas características planteado por el Gobierno de la Nación al Congreso, sí existe sin embargo un uso parlamentario reiterado en las sucesivas legislaturas, en virtud del cual el Congreso ha admitido que la disconformidad del Gobierno, al amparo del artículo 134.6 CE, a la tramitación de proposiciones de ley que afecten a la Ley de presupuestos en vigor, es suficiente para denegar la tramitación parlamentaria, porque impliquen bien incremento de gastos bien disminución de ingresos. Se refiere a continuación, de forma detallada, al uso parlamentario en la materia, haciendo hincapié en que ha sido constante, por parte del Congreso de los Diputados, el respeto a la disconformidad del Gobierno fundamentada en los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD, como se refleja en el documento núm. 14 que se aporta, con datos referidos a las legislaturas primera, segunda, novena y decimosegunda. En el resto de legislaturas, el Gobierno no ejerció su facultad constitucional de oposición a la tramitación de proposiciones de ley por razones presupuestarias.

Tras relatar la práctica seguida en dichas legislaturas, concluye que existe un uso parlamentario reiterado, en aplicación de los citados artículos 134.6 CE y 126.2 RCD, en virtud del cual, la Mesa del Congreso generalmente ha atendido el criterio del Gobierno, acordando que no procede la toma en consideración por el Pleno de la iniciativa legislativa respecto de la que el Gobierno expresa su disconformidad por implicar un incremento de gastos o disminución de ingresos. Aunque ello es ya suficientemente importante, cabe añadir que, en la IX legislatura, la Mesa del Congreso de los Diputados, en un uso parlamentario también reiterado, permitía que las disconformidades fueran justificadas de forma sucinta, sin argumentación pormenoriza-

da y, sobre todo, sin necesidad de presentar una mínima cuantificación del impacto presupuestario de las medidas legislativas propuestas.

En cuanto a la XII legislatura, hasta la fecha el Gobierno ha ejercido la facultad reconocida en el artículo 134.6 de la Constitución en 18 ocasiones, 14 de las cuales en relación con iniciativas de grupos parlamentarios. En todas ellas, el Gobierno ha remitido, junto con el oficio del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, un informe del Ministerio principalmente afectado en el que se evita cualquier razonamiento ajeno al estrictamente presupuestario, se proporciona una justificación lo más pormenorizada posible así como una cuantificación del incremento de gasto o de la disminución de ingresos.

Concluye el razonamiento destacando que la jurisprudencia constitucional ha resaltado la importancia de la costumbre como fuente del Derecho parlamentario (SSTC 206/1992, de 27 de diciembre, 64/2002, de 11 de marzo, y 177/2002, de 14 de octubre).

d) Por lo que se refiere a esta concreta proposición de ley, destaca que en su momento, y tal y como consta publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 30 de septiembre de 2016, el Grupo Parlamentario Mixto registró una proposición idéntica, igualmente proponiendo la paralización del calendario de la implantación de la LOMCE, frente a la que el Gobierno igualmente manifestó su no conformidad (mediante escrito de 7 noviembre de 2016), con los mismos argumentos expresados en la proposición objeto de este pleito. Sin embargo, la Mesa de la Cámara acordó, en su reunión de 13 de diciembre de 2016, que «no procede la toma en consideración por el Pleno de la citada Proposición de Ley». En la actual legislatura, pues, dos iniciativas de contenido esencialmente idéntico, que han sido objeto de oficios del Gobierno de disconformidad a su tramitación, argumentados de forma esencialmente idéntica, han dado lugar a acuerdos diferentes de la Mesa de la Cámara: el primer acuerdo consideraba que el criterio del Gobierno estaba insuficientemente justificado y el segundo, por el contrario, lo considera adecuado y acuerda que no procede la toma en consideración. Esta actuación indica que la Mesa ha realizado un uso abusivo y arbitrario de su facultad de calificación de escritos.

En el presente caso, los síntomas (acuerdos contradictorios para casos análogos, ausencia de motivación suficiente) denotan una

actuación de la Mesa que sólo puede responder a criterios de oportunidad política, ajenos a motivaciones técnico-jurídicas, que tienen como finalidad ignorar las facultades que la Constitución atribuye al Gobierno y, por ende, la distribución constitucional de competencias entre este y el Congreso.

e) A continuación expone que, según ha quedado acreditado, el Gobierno ha cumplido con el requisito de la motivación (documento núm. 3). En concreto, en este caso es evidente que la proposición de ley afecta a los presupuestos de 2016 en ese momento en vigor (Ley 48/2015, de 29 de octubre) y, al estar prorrogados, también al ejercicio de 2017.

Detalla así que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, aunque de manera «supeditada a sus disponibilidades presupuestarias», asumió el compromiso de financiar una parte de la inversión derivada de la implantación de la LOMCE, y de anticipar los fondos necesarios para realizar la parte de dicha inversión susceptible de ser financiada con cargo al fondo social europeo.

Se detallan los importes que está previsto abonar en el ejercicio 2016 y los que, en principio, procedería abonar en el ejercicio 2017, bien como anticipo de la financiación de la Unión Europea, bien como financiación asumida por el propio Ministerio. Se desglosan los costes financiables por el fondo social europeo, en virtud del programa operativo empleo, formación y educación 2014-2020. La conclusión que se extrae de lo anterior es que la paralización de la LOMCE en este momento implicaría la pérdida total o parcial de los fondos comunitarios, y conllevaría por ello una disminución en los ingresos presupuestarios del Estado y de todas aquellas Comunidades Autónomas sujetas a convenios (todas excepto Cataluña y País Vasco), que se cuantifican, para el año 2016, entre 211,4 y 234,8 millones de euros, y para el año 2017 entre 257,4 y 261,9 millones de euros.

Por lo anterior razona que la motivación del Gobierno ha cumplido con los requisitos de razonabilidad y no arbitrariedad que exige la jurisprudencia constitucional. Y, a diferencia de los precedentes que se citan, el Congreso de los Diputados no ha solicitado al Gobierno información adicional sobre las razones de la disconformidad.

f) No contradice lo expuesto la aprobación del Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la LOMCE.

En primer lugar, su régimen jurídico es diferente al de las iniciativas parlamentarias, por lo que en abstracto no existe contradicción alguna entre la decisión de adoptar esta norma de urgencia y la disconformidad hecha valer ante el Congreso. En concreto, el artículo 134.5 CE expresamente permite al Gobierno presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos, además de ostentar la facultad de iniciativa legislativa (arts. 87.1 y 88 CE). Por ello no existe, en abstracto, contradicción alguna entre la decisión del Gobierno de aprobar el citado Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, con la disconformidad hecha valer ante el Congreso.

Tampoco existe contradicción material. Como acredita el informe aportado como documento núm. 12, y la memoria de análisis de impacto normativo del Real Decreto-ley 5/2016 (documento núm. 13), éste no exime a las Administraciones educativas de la obligación de realizar las evaluaciones al final de las etapas educativas, sino que modifica su alcance material y el potencialmente subjetivo. Por último, en la memoria del análisis de impacto normativo que acompaña al Real Decreto-ley (documento 13) se señala que la aprobación de la norma en los términos planteados no tiene efectos sobre la cofinanciación por el fondo social europeo de estas medidas.

g) Por último, el argumento expresado por la Mesa del Congreso en la respuesta al requerimiento, acerca de la imposibilidad de revocar su acuerdo una vez que la proposición de ley ha sido tomada en consideración, no priva a este conflicto de objeto, pues es el propio acuerdo impugnado el que ha posibilitado que la iniciativa legislativa pueda ser incluida en una decisión plenaria.

De acuerdo con el artículo 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. Se invoca la doctrina recogida en las SSTC 224 y 225, de 19 de diciembre de 2016, salvadas las diferencias entre ambos casos.

2. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 14 de febrero de 2017, acordó admitir a trámite el conflicto constitucional promovido por el Gobierno y dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con lo establecido en el artículo 74 LOTC, al Congreso de los Diputados, al objeto de que, en el plazo de un mes, pudiera formular las alegaciones que estimase procedentes, así como al Senado, para que pueda comparecer en el procedimiento en apoyo del demandante o del demandado, si entendiera que la solución del conflicto planteado afecta de algún modo a sus propias atribuciones.

3. La Letrada de las Cortes Generales, en la representación que ostenta del Congreso de los Diputados, evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado en el registro general del Tribunal Constitucional el día 17 de marzo de 2017.

a) Comienza el escrito abordando la primacía establecida en el artículo 66.2 CE, y destacando a continuación que la cuestión que se plantea en este proceso es novedosa y no puede entenderse resuelta con la doctrina contenida en las SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio.

A continuación, expone que lo relevante en esta controversia es que el Gobierno no ha aportado ninguna prueba de los hechos que alega, pues ni en su escrito de alegaciones, ni tampoco en la documentación aportada, se puede encontrar identificada la partida presupuestaria que demuestre que la financiación de la LOMCE con cargo al fondo social europeo es un ingreso presupuestario del Estado español. Este dato es clave porque el artículo 134.6 CE exige que la disminución sea de un ingreso de naturaleza presupuestaria, y tales ingresos presupuestarios, atendiendo a la reserva de ley presupuestaria, sólo se pueden entender en sentido estrictamente formal; es decir, los que así aparecen previstos en la Ley de presupuestos generales del Estado, en este caso la del año 2016.

En la documentación aportada (documentos 3, 11 y 12 en particular) se explican las razones del Gobierno respecto a la existencia de esa supuesta disminución del ingreso y lo cuantifican incluso; pero en ninguno de los tres se identifica dónde aparece prevista tal financiación de la LOMCE vía fondo social europeo en el Estado de ingresos de la Ley de presupuestos generales del Estado para

2016. Examinada la partida contenida en la sección 98, servicio 01, (ingresos del Estado), figura en «transferencias corrientes», 490, el fondo social europeo, con un importe de 50.000,00 miles de euros. Sin embargo, no se desglosa lo que correspondería a educación.

Concluye que lo que se puede deducir de esta redacción literal, tal como lo entiende esta parte, es que el eje 3 del fondo social europeo, dedicado a educación, no aparece descrito en cuanto tal como objetivo, pues sólo se hace mención a inversión en crecimiento y empleo (que es el eje 2) y a cooperación territorial (eje 4). Corresponde al Gobierno haber aportado un desglose preciso de la financiación a percibir por educación del fondo social europeo.

b) Expone seguidamente una serie de consideraciones relativas al artículo 134.6 CE en su contexto actual, con referencia a la evolución del parlamentarismo racionalizado. Destaca que dicho precepto constitucional se refiere estrictamente a aumentos de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios; es decir, de unos créditos o de unos ingresos que ya estén vigentes y consignados en el presupuesto. Tras citar algunos precedentes históricos, razona que la actual redacción del artículo 134.6 CE no debe permitir al Gobierno un poder incondicionado de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios sin vinculación precisa con la norma presupuestaria.

En otro orden de consideraciones, afirma que, con el veto a la proposición de ley a que se refiere este conflicto, el Gobierno está manteniendo una posición que resultaría contradictoria ya que, por un lado, manifiesta su disconformidad a la toma en consideración de la proposición de ley derogatoria de la LOMCE, pero, por otro lado, aunque no se muestra partidario de la derogación, sí ha reconocido la necesidad de reforma del sistema educativo, lo que implicará lógicamente la modificación de la misma.

Continúa exponiendo que en estos años el Gobierno ha acaparado casi toda la iniciativa legislativa y que el Parlamento «apenas ha tenido agenda legislativa propia», habiéndose limitado a aprobar los proyectos de ley del Gobierno. Es esto lo que explica el escaso uso que se ha hecho por el Gobierno de su facultad de veto de proposiciones de ley parlamentarias durante legislaturas enteras. Sin embargo, si

la tendencia varía, y el Parlamento reactiva su iniciativa legislativa propia, ello no debería llevar a un uso extensivo del artículo 134.6 CE.

c) En relación con la circunstancia de que el presupuesto haya sido prorrogado, rechaza la tesis del Gobierno que sostiene, en sus alegaciones, que el presupuesto prorrogado es un presupuesto en vigor, a los efectos de la interpretación del artículo 134.6 CE, y de acuerdo con la STC 242/2006. Sin embargo, por aplicación del artículo 134.4 CE, la prórroga debe tener incidencia respecto a la aplicación del citado precepto constitucional en el caso presente, a partir de la doctrina contenida en la STC 223/2006, que diferencia la confianza de la Cámara obtenida por el Presidente del Gobierno con su investidura, de la concedida «específicamente» al programa anual de política económica. La Sentencia establece que la segunda «se conserva a lo largo del periodo de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de la ejecución». Por tanto, el uso del artículo 134.6 CE está vinculado con una «continuidad» de la confianza que se expresa con la aprobación de una ley de presupuestos generales del Estado. Si una Cámara ha aprobado un presupuesto, ha otorgado a ese Gobierno su confianza en su proyecto económico, de forma que no puede cuestionar ese proyecto mediante la presentación de proposiciones de ley o enmiendas que lo alteren; únicamente podría cuestionarlo por los mecanismos de responsabilidad.

Aplicado al caso presente, la peculiar situación de cambio de mayoría parlamentaria en la XII legislatura haría inaplicable el artículo 134.6 CE hasta que la Cámara aprobara su primera ley de presupuestos, a lo que añade que, en todo caso, la actual Cámara siempre podría oponerse a un programa presupuestario antiguo que ella no aprobó y al que por lo tanto no ha otorgado la confianza.

d) En cuanto a la existencia de un uso o precedente, rechaza la tesis del Gobierno de considerar los acuerdos de la Mesa como un «uso parlamentario», lo que le lleva a concluir que, si la Mesa en la mayoría de los casos ha admitido el criterio de disconformidad del Gobierno, no puede apartarse de tal criterio porque la aceptación del veto del Gobierno constituiría un uso vinculante.

Frente a ello, se expone que la calificación que lleva a cabo la Mesa no se hace con arreglo a sus anteriores acuerdos, sino con arreglo al ordenamiento jurídico (artículo 9.1 CE). Según el artículo 1.3 del Código civil, la costumbre, o el uso jurídico no interpretativo de una declaración de voluntad asimilado a costumbre, sólo puede existir en defecto de ley, en cuyo concepto ha de incluirse el Reglamento parlamentario. En este caso, no se puede dar cabida al uso, precisamente porque existe una norma, el Reglamento, que establece la manera en la que la Mesa debe adoptar sus acuerdos. Usos serían, por ejemplo, la práctica de reunirse Mesa y portavoces los martes, o de celebración del Pleno unos días de la semana, o el plazo y forma de presentación de determinados escritos, o la fórmula de acatamiento a la Constitución, todas ellas cuestiones no reguladas en ninguna norma, pero admitidas como válidas por sus protagonistas. También se reconoce como uso parlamentario la posibilidad de utilizar la sección 31 para dar bajas presupuestarias (STC 44/2015, de 5 de marzo).

En cambio, no se puede calificar de uso el resultado, favorable o desfavorable, de los acuerdos de la Mesa, que son actos debidos adoptados conforme al ordenamiento jurídico. La Mesa ejerce así una potestad reconocida por una norma con rango de ley y no por una práctica parlamentaria. Añade a ello que los conceptos de «uso» y «costumbre» que el Gobierno maneja son de todo punto extraños a la teoría de las fuentes del Derecho. Tras hacer así algunas consideraciones sobre el sentido de las expresiones, concluye reafirmando que estamos ante una potestad reglada, de manera que no podrá ser costumbre el resultado del ejercicio de un poder normativo, como el que aquí se plantea respecto a los acuerdos de la Mesa.

Concluye recordando que, en todo caso, este Tribunal ha reconocido reiteradamente la libertad de decisión de la Mesa, que no está vinculada a acuerdos tomados en el pasado. Como se afirma en la STC 215/2016, de 15 de diciembre, cada iniciativa parlamentaria es diferente y, en consecuencia, requiere un tratamiento singularizado, señalando que «no existe tampoco prescripción normativa alguna que imponga al Congreso de los Diputados la sujeción a sus precedentes en relación con las decisiones sobre los procedimientos de tramitación de iniciativas legislativas... Entra aquí en juego la libertad de opción de la Cámara sobre el procedimiento a seguir dentro del abanico

de posibilidades que le brinda su Reglamento». Esta misma idea se expresa en la STC 149/1990, de 1 de octubre.

e) Acerca de la fundamentación del acuerdo de la Mesa, rechaza de plano el argumento del Gobierno de que la Mesa habría incurrido en decisiones contradictorias.

Respecto a la proposición de ley del Grupo Parlamentario Mixto, también derogatoria de la LOMCE, si la Mesa no manifestó su disconformidad al veto del Gobierno, fue porque el propio grupo autor de la misma no se lo planteó, a diferencia de lo que sucedió con el Grupo Parlamentario Socialista, que sí presentó a la Mesa escrito solicitando que se rechazase el veto del Gobierno, tal y como consta en el expediente (se señala el documento 8). La diferencia queda pues aclarada, actuando la Mesa a propuesta del grupo autor. La Mesa ha venido estableciendo tales criterios de actuación respecto a la solicitud de información complementaria, como así se aclara en el informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 28 de noviembre de 2016, en el que también se dice que, en el resto de casos, podría aceptarse el criterio del Gobierno si se entendiese que no se ha manifestado ninguna objeción al mismo.

En consecuencia, es claro que el acuerdo de la Mesa no deja de ser menos correcto o fundamentado solo por el hecho de que unas veces no se soliciten aclaraciones al Gobierno. Es el Gobierno quien debe aportar motivación suficiente y no trasladar esta carga a la Mesa. Que la Mesa le solicite aclaraciones es una deferencia de ella hacia el Gobierno, precisamente para permitirle una mejor fundamentación de sus motivos, pero la obligación de aportar todo lo necesario es del Gobierno.

Además, ha habido un examen detallado y riguroso, lo que se evidencia con la propia motivación exteriorizada por la Mesa, adjuntando el acta de la reunión de 18 de octubre de 2016, en la que se tomó el acuerdo de admitir a trámite de toma en consideración la proposición de ley, junto con la nota de asesoramiento incluida en el índice rojo elaborada por la Secretaría General (documento 10). Como se observa de la lectura del acta, el Secretario General resume la nota elaborada para la reunión, informando de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional aplicable (SSTC 223/2006 y 242/2006). Igualmente, en dicha reunión se acuerda solicitar el citado informe

de la Secretaría General que se distribuye en la reunión de 29 de noviembre de 2016, sobre «Facultades de la Mesa respecto de la calificación de los escritos de disconformidad del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley». En dicha reunión, también el Secretario General informa de la nota incluida en el índice rojo relativa al requerimiento del Gobierno para que la Mesa revoque su decisión inicial. Se adjunta extracto del acta y la referida nota (documento 11). En la reunión de 13 de diciembre de 2016, teniendo en cuenta el anterior informe, se someten a consideración de la Mesa el rechazo del requerimiento del Gobierno, así como diversos escritos relativos a las comunicaciones de la disconformidad del Gobierno respecto de la toma en consideración de otras proposiciones de ley, y otros escritos del Grupo Socialista de requerir mayor información al Gobierno. Se adjunta extracto del acta y nota al índice rojo (documento 12).

El anterior relato de las reuniones de la Mesa evidencia un examen detallado y riguroso por este órgano de la iniciativa a la que se refiere este conflicto, y en general de la aplicación del artículo 134.6 CE, examen que estuvo acompañado en todo momento del debido asesoramiento técnico-jurídico, exigido por el artículo 35.1 del Reglamento de la Cámara, como se desprende del Informe de la Secretaría General y de las intervenciones del Secretario General en la reunión de 18 de octubre de 2016, cuando se tomó el acuerdo de admitir a trámite de toma de consideración la proposición de ley, así como en la reunión posterior de 13 de diciembre de 2016, cuando se rechazó el requerimiento del Gobierno.

f) Se aborda a continuación el caso concreto que aquí se plantea, referido a la eventual pérdida de ingresos presupuestarios derivados de las transferencias del Fondo Social Europeo (fondo social europeo).

Se comienza con una referencia a las SSTC 223/2006 y 242/2006, destacando que la doctrina allí contenida admite expresamente el control de la Mesa del ejercicio del veto presupuestario del artículo 134.6 CE, tanto los requisitos formales como el análisis de la viabilidad sustancial del criterio del Gobierno, desde la perspectiva de la proporcionalidad y razonabilidad. La Mesa podrá controlar, por tanto, que el acto de disconformidad del Gobierno venga fundamentado, entendiendo por tal la existencia de motivación, la extensión,

la suficiencia formal y los requisitos de fondo de la motivación, que son resumidamente la ausencia de error patente y la razonabilidad de la respuesta.

De la interpretación de la cláusula del artículo 134.6 CE, pueden derivarse ciertos requisitos que deben darse para el ejercicio de esta facultad, y que tienen apoyo en la propia literalidad de la norma. En primer lugar, la conformidad del Gobierno se refiere, literalmente, a las proposiciones y enmiendas que supongan aumentos de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, no a la creación de gasto o al nuevo gasto que no figure ya presupuestado. En segundo lugar, en el caso del aumento de créditos, tiene que existir un aumento determinado y determinable cuantitativamente. Ese aumento debe concretarse en una partida presupuestaria que pueda ser identificable, pues el artículo se refiere a «créditos», debiendo entenderse por tales los ya vigentes, definidos en el artículo 35.1 de la Ley 47/2003, general presupuestaria. En tercer lugar, y derivado de lo anterior, tampoco cabe una simple invocación del artículo 134.6 CE por parte del Gobierno. Ese aumento o disminución tiene que ser real y encontrarse en la propia Ley de presupuestos. Si no se justifica así no cabe el derecho de veto. Si la propia proposición o enmienda establece que su aprobación y ejecución no podrá implicar aumento de gasto o disminución de ingreso, no podrá aplicarse el veto del Gobierno.

El caso planteado no cumple estos requisitos del artículo 134.6 CE porque no se refiere, ni siquiera por el Gobierno en sus informes, a un crédito o a un ingreso presupuestarios. Se entiende por el primero una autorización legislativa incluida como tal en su aspecto formal en la Ley de presupuestos generales del Estado, en su versión original o modificado —como en el caso de los créditos extraordinarios o suplementos de crédito—, considerándose como ingreso la previsión legislativa sobre un ingreso identificable como tal en el presupuesto, y concretado en el importe de las cantidades que se prevé recibir. El propio informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas emitido en relación con la no conformidad del Gobierno no se refiere en realidad al aumento del crédito o disminución de los ingresos, sino al «impacto económico». En todo caso y adicionalmente, se reconoce que dicho impacto recaería en todo caso sobre ingresos de las Comunidades Autónomas, no del Estado, aludiendo al compromiso del

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, «de manera supeditada a sus disponibilidades presupuestarias», a financiar una parte de la inversión derivada de la implantación de la ley, si bien reconociendo que ello no tiene reflejo en los presupuestos generales del Estado.

De lo anterior, la representación del Congreso de los Diputados deduce que no ha quedado constatado un aumento de crédito o disminución de ingresos vinculados con el presupuesto, sino que se está, todo lo más, ante «disminuciones futuras de ingresos no tributarios, en base a decisiones del fondo social europeo también futuras y condicionales, que además se referirían a una también eventual repercusión en estados financieros de ingresos no tributarios de las Comunidades Autónomas». Concluye afirmando que el propio Gobierno reconoce que la pérdida de ingresos es hipotética, al reiterar que es «muy probable», lo que justifica que la Cámara dudara de la justificación. En todo caso, y teniendo en cuenta el régimen jurídico del fondo social europeo, contenido en el Reglamento número 1303-2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, el mismo prevé la posibilidad de modificación de programas (art. 30) o la modificación del acuerdo de negociación (art. 16.4). Es claro que el artículo 134.6 CE no dice que el Gobierno deba otorgar la conformidad a enmiendas que indirecta, futura o «muy probablemente», pudieran afectar a un ingreso cuya certeza dependa del cumplimiento de los requisitos de la comprobación por la Comisión Europea.

El objetivo de la proposición de ley tampoco era la paralización total de la LOMCE, sino de su calendario de implantación, sin que afecte a actuaciones cuya financiación por la Unión Europea pudieran verse afectadas, pues el propio informe del Gobierno señala que la implantación de la norma puede considerarse terminada, desde el punto de vista de la necesidad de gasto.

El escrito concluye recordando que la doctrina constitucional admite el control a cargo de la Mesa en los casos que el criterio del Gobierno sea manifiestamente infundado o tenga un carácter arbitrario o manifiestamente irrazonable, y que en este caso la disconformidad del Gobierno no tiene base alguna porque pretende sustituir aumentos de crédito o disminuciones de ingresos por impacto económico, lo que resulta inaceptable pues socavaría el pleno ejercicio de la potestad

legislativa de las Cámaras, *ex* artículo 66.2 CE, y que esta haya de quedar limitada por las vicisitudes de la financiación comunitaria.

4. Mediante escrito registrado el 18 de mayo de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, y haciendo uso de la facultad de incorporar al procedimiento los documentos necesarios para su decisión, presenta tres documentos adicionales solicitando su incorporación al proceso al objeto de que sean considerados para la resolución del caso, en virtud de los artículos 75 y 89 LOTC.

5. Mediante providencia de 23 de mayo de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional, acordó unir a las actuaciones el anterior escrito del Abogado del Estado, y dar traslado, mediante copia, al Congreso de los Diputados a los oportunos efectos.

6. El 1 de junio de 2017, la Letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, presenta un escrito en el que manifiesta mantener en su integridad las alegaciones del escrito de 17 de marzo de 2017, que no se verían desvirtuadas, sino de hecho ratificadas, por los documentos que aporta el Abogado del Estado en su escrito de 18 de mayo de 2017.

7. Mediante providencia de 10 de abril de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución persigue resolver el conflicto entre órganos constitucionales del Estado promovido por el Gobierno de la Nación contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016. En dicho acuerdo la Mesa rechazó la disconformidad que había expresado el Gobierno, en uso de la prerrogativa del artículo 134.6 CE, a la tramitación por el Pleno de la Cámara 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 (LOMCE).

El Abogado del Estado considera que con ello el Congreso, a través de la Mesa, ha ignorado atribuciones constitucionales del Gobierno, vulnerando en consecuencia los artículos 134.6 CE y 126.2

del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), lo que apoya en las alegaciones que han quedado resumidas con anterioridad. La Letrada de las Cortes Generales, en la representación que ostenta del Congreso de los Diputados, ha interesado la desestimación del presente conflicto, con los razonamientos igualmente reseñados.

2. Los antecedentes de hecho del presente conflicto entre órganos constitucionales son resumidamente los siguientes:

El Gobierno, mediante oficio de 14 de octubre de 2016 remitido por el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes a la Presidenta del Congreso de los Diputados, manifestó expresamente su disconformidad, a los efectos del artículo 134.6 CE, con la tramitación 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. En concreto, y con base en un informe del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, que se adjunta al expediente, el Gobierno afirmó que dicha suspensión afectaría a las previsiones de ingresos contenidas en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016.

La Mesa del Congreso de los Diputados rechazó la petición anterior del Gobierno, y mediante acuerdo de 18 de octubre de 2016, admitió a trámite la toma en consideración de la citada proposición de ley orgánica, alegando que «el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor».

El Gobierno, en defensa de la atribución propia del artículo 134.6 CE, que se consideró invadida, y actuando con carácter previo a la formalización del proceso de conflicto ante el Tribunal Constitucional (art. 73.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC), dirigió un requerimiento al Congreso de los Diputados solicitando la revocación del mencionado acuerdo de la Mesa de la Cámara, al entender que con él se invadía la facultad que le confiere el artículo 134.6 CE. Mediante acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de noviembre de 2016, se remitió el requerimiento al Congreso de los Diputados a fin de que revocara el anterior acuerdo de la Mesa, de 18 de octubre de 2016. Tal requerimiento fue rechazado mediante acuerdo de la Mesa de 20 de diciembre de 2016, ratificando el anterior.

3. Antes de entrar en el fondo del conflicto, conviene hacer las siguientes consideraciones previas en cuanto a su objeto.

a) En primer lugar, es preciso confirmar expresamente que la decisión impugnada, el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, se adecúa efectivamente al objeto propio del conflicto entre órganos constitucionales del Estado. Ciertamente ninguna de las partes comparecidas en este proceso ha cuestionado tal encaje en este tipo de proceso, refiriéndose los escritos respectivos a la doctrina sentada en las dos ocasiones en las que se ha examinado un proceso de esta naturaleza, que se limitan a las SSTC 45/1986, de 17 de abril, y 234/2000 de 3 de octubre. Sin embargo, en estas Sentencias se contiene una delimitación diferente en cuanto al objeto y alcance posibles de un conflicto entre órganos constitucionales, lo que requiere precisar el mismo en relación con el presente proceso.

En la primera de las dos Sentencias, la STC 45/1986, se circunscribió este tipo de conflictos a aquellos casos en los cuales se hubiera producido un acto ilegítimo por vicio de incompetencia, y no por tanto a actuaciones de la propia competencia del órgano cuya decisión se impugna que puedan hipotéticamente lesionar el ejercicio de las competencias propias de otro órgano. Se afirmó entonces que «el conflicto constitucional de atribuciones es un particular y especialísimo proceso que puede entablarse exclusivamente entre los órganos constitucionales mencionados en el art. 59 LOTC y que tiene por principal objeto una vindicación de competencia suscitada por uno de estos órganos constitucionales a consecuencia de actos o decisiones de otro órgano constitucional. La *vindicatio potestatis* solo puede referirse a actos constitutivos de invasión de atribuciones (art. 75.2 LOTC) y pretende, agotado el trámite previo de solicitud de revocación, que se determine el órgano al que corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y que, en consecuencia y, en su caso, se declaren nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y se resuelva lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de las mismas» (FJ 1). A partir de lo anterior, se hizo explícito que el ámbito posible de un conflicto de esta naturaleza tenía un alcance más restringido, de manera que «[a] diferencia de los conflictos interterritoriales en los que este

Tribunal ha admitido supuestos de lesión por simple menoscabo –no por invasión– de competencias ajenas (Sentencia 11/1984, de 2 de febrero), en los conflictos entre órganos constitucionales el legislador no ha admitido otro supuesto que el de la estricta usurpación de atribuciones. La razón de esta diferencia es que en los conflictos de atribuciones no se trata de preservar las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de entes territoriales» (FJ 4).

El alcance posible de este tipo de procesos constitucionales fue sin embargo matizado después, en la posterior STC 234/2000, en la que se resolvió el conflicto promovido por el Gobierno contra el Senado, en relación con un acuerdo de la Mesa de dicha Cámara en virtud del cual se decidió no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno relativa a la tramitación de un proyecto de ley orgánica. Aquel conflicto giró en torno al concreto alcance del artículo 90.3 CE, que atribuye al Gobierno la apreciación de la urgencia en la tramitación ante el Senado de un proyecto de ley. Pues bien, partiendo de la doctrina ya sentada en la STC 45/1986, que de hecho se recoge expresamente (STC 234/2000, FJ 4), se consideró en todo caso en esta sentencia posterior que cabía también en un proceso de esta naturaleza un supuesto en el que el acuerdo de la Mesa «no presenta un contenido invasor en los aludidos términos de la STC 45/1986, de 17 de abril, ya que dicho órgano parlamentario no habría ejercido por sí mismo a través del referido Acuerdo la atribución que reclama el Gobierno... sino que más bien impugna una concreta actuación de la Mesa del Senado que lesiona la facultad que le confiere el art. 90.3 CE» (FJ 5).

A la luz de esta última doctrina constitucional, es evidente que el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que aquí se impugna por el Gobierno se acomoda al objeto del conflicto entre órganos constitucionales del Estado. En este caso, el Abogado del Estado sostiene en su escrito de alegaciones que los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD confieren al Gobierno la potestad de no prestar su conformidad a la tramitación de aquellas enmiendas o proposiciones de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. De esta manera, y de forma similar al asunto decidido en la STC 234/2000, la Mesa de la Cámara no ha reivindicado para sí la potestad contenida en el artículo 134.6 CE,

que de hecho se reconoce atribuida al Ejecutivo. La controversia se refiere al menoscabo de la competencia del Gobierno.

b) Asimismo, debe advertirse desde este momento que resulta irrelevante, a efectos de este conflicto, la aprobación del Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la LOMCE que, según afirma en su escrito de alegaciones la representación letrada del Congreso, vendría a producir el mismo efecto de incidencia en los ingresos y gastos que el Gobierno quiere evitar con el planteamiento de este conflicto. La aprobación de la mencionada norma de urgencia no tiene sin embargo incidencia alguna en este pleito, pues su objeto queda ceñido a examinar el concreto acto que con el mismo se impugna, sin que esté dado a la jurisdicción constitucional emitir un juicio global acerca de todo el proceso de tramitación parlamentaria que afecta a la LOMCE.

Por ello mismo, tampoco tiene incidencia en esta controversia el hecho de que la proposición, en su momento presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, no fuera admitida a trámite, pese a tener idéntico contenido, y haberse manifestado por el Gobierno su no conformidad, mediante escrito de 7 noviembre de 2016. Para el Abogado del Estado, ello es muestra de que la Mesa, al haber adoptado acuerdos contradictorios para casos análogos sin motivación suficiente, habría actuado con criterios de oportunidad política, en lugar de con arreglo a criterios jurídicos. En cualquier caso, en esta controversia sólo es objeto de consideración la resolución de la Mesa concretamente impugnada, sin que proceda extender el análisis a toda la actuación de las Cámaras con respecto de una iniciativa legislativa concreta, por lo que ni la posterior aprobación del Real Decreto-ley 5/2016, ni el tratamiento otorgado a similares proposiciones por la Mesa de la Cámara afectan a nuestro enjuiciamiento.

c) Ninguna relevancia para este pleito tiene el dato, resaltado por el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, de que la mayoría de las veces se haya aceptado el veto presupuestario del artículo 134.6 CE por parte de la Mesa, paralizándose la iniciativa en consecuencia. En primer lugar, porque estamos ante una decisión de carácter técnico, en la que no cabe hablar de uso parlamentario. Y, en segundo lugar, porque hemos reiterado que la autonomía parlamentaria

garantizada constitucionalmente (art. 72 CE) implica otorgar a los Parlamentos y, significativamente, a sus órganos rectores, un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer [STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 b)]. Por ello mismo, es en todo caso limitado el valor que puede otorgarse a los usos parlamentarios, pues «[n]o existe tampoco prescripción normativa alguna que imponga al Congreso de los Diputados la sujeción a sus precedentes en relación con las decisiones sobre los procedimientos de tramitación de las iniciativas legislativas, de modo que cualquier iniciativa de reforma de un mismo texto legal haya de ser tramitada a través de idéntico tipo de procedimiento parlamentario, como parece pretender el recurrente. De nuevo aquí entra en juego la libertad de opción de la Cámara sobre el procedimiento a seguir dentro del abanico de posibilidades que le brinda su Reglamento» [STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 c)]. 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.

d) Por último, debe también hacerse una última precisión en relación con el marco temporal a que se refiere el presente conflicto. El Abogado del Estado en su escrito de alegaciones afirma que el impacto de la proposición de ley admitida a trámite por la Mesa, a pesar del veto ejercido por el Gobierno, no se limita al ejercicio de 2016 sino que se proyecta también sobre los presupuestos del año 2017, al haber sido los de 2016 prorrogados. Sin embargo, el conflicto ha tenido lugar, como ha quedado expuesto, en el ejercicio 2016, en el que los presupuestos aprobados en el Parlamento estaban aún en vigor. Como ha quedado constatado en el fundamento anterior, y de manera más amplia, en los antecedentes, el Gobierno se limitó a denunciar la afectación a las previsiones de ingresos contenidas en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016. Por ello, el examen en esta controversia se ceñirá a la afectación que se denuncia de dicho presupuesto, y no al ejercicio de 2017, que no formó parte de la controversia suscitada.

4. El acuerdo de la Mesa, objeto de este conflicto entre órganos constitucionales del Estado, presentaría un contenido hipo-

téticamente invasor, al frustrar el ejercicio de una atribución que el Gobierno considera como propia. Por tanto, la cuestión a resolver en este proceso es si la Mesa del Congreso de los Diputados ha producido el menoscabo de una competencia exclusiva del Gobierno, impidiendo ilegítimamente el ejercicio de la potestad que le atribuye expresamente el artículo 134.6 CE, que establece que «[t]oda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación».

La potestad constitucional contenida en el artículo 134.6 CE se reproduce para las enmiendas a un proyecto de ley, y para las proposiciones de ley, respectivamente, en los artículos 111 y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), integrante del bloque de la constitucionalidad [SSTC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 b); 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a), y 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5]. En el Reglamento no se prevé, sin embargo, ninguna regla adicional en relación con el procedimiento a seguir, limitándose la norma a establecer la exigencia de que, una vez ejercitada la iniciativa y publicada, la Mesa remita la misma al Gobierno «para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (art. 126.2 RCD). Tampoco se delimita en el bloque de la constitucionalidad el tipo de control que puede realizar la Mesa una vez que el Gobierno se ha pronunciado acerca de la iniciativa parlamentaria.

Ésta es la primera ocasión en la que debe abordarse la interpretación del artículo 134.6 CE en el marco de un conflicto entre órganos constitucionales. Sin embargo, nos hemos referido ya a las disposiciones similares que están previstas en los Estatutos de Autonomía de Extremadura y del País Vasco, en las controversias resueltas en las SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio, cuya doctrina es, de forma sintética, la siguiente:

a) En la STC 223/2006, de 6 de julio, se estimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que atribuía al Pleno de este órgano la facultad de decidir si se daba o no el supuesto de hecho contemplado

en el artículo 60 b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAE), de idéntico contenido al artículo 134.6 CE.

Tras recordar el papel de los presupuestos como vehículo de dirección de la política económica del Ejecutivo e instrumento fundamental para la realización de su programa de gobierno (STC 223/2006, FJ 5; con cita de las SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 76/1992, de 14 de mayo, y 3/2003, de 16 de enero, FJ 4), se precisa que el fundamento de la exigencia de conformidad radica en que el Ejecutivo no vea dificultada la ejecución del presupuesto, de modo que «el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución» (FJ 5).

Por ello mismo, la potestad del Gobierno se ciñe, en todo caso, al mismo ejercicio presupuestario, «debiendo ejercerse de manera expresa y motivada» (FJ 5), teniendo en cuenta su finalidad, que radica en que una vez aprobado el presupuesto y durante su ejecución «no pueden, sin el consentimiento del Ejecutivo, plantearse iniciativas que alteren el equilibrio de los presupuestos» (FJ 6).

En tanto que potestad del Ejecutivo, la oportunidad de su ejercicio no puede con carácter general ser controlada por el Parlamento, pues su papel se debe limitar a su calificación técnico-jurídica, a través de sus órganos rectores.

A partir de lo anterior, en la STC 223/2006 se declaró inconstitucional la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, ya que con ella se pretendía privar al Ejecutivo de la facultad de veto que le atribuye el Estatuto de Autonomía de Extremadura, sometiendo su ejercicio «a una condición que no puede deducirse del texto del propio Estatuto: la de que, en caso de la producción de una discrepancia sobre si una enmienda o proposición de ley afecta al equilibrio presupuestario, será el Pleno de la Cámara quien la resuelva»; por tanto «[1]a reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura lleva, en el punto ahora examinado, pura y simplemente a privar al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de la facultad que tiene reconocida en el art. 60 b) EAE, facultad que viene justificada como consecuencia de la asunción de los principios básicos del llamado «parlamentarismo racionalizado» por parte tanto del

Texto constitucional español como de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas» (FJ 6).

b) En la STC 242/2006, de 24 de julio se resolvió un recurso de amparo parlamentario contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco que había inadmitido a trámite una proposición de ley precisamente a consecuencia de que el Ejecutivo autonómico rechazó otorgar la conformidad a su tramitación, al considerar que la iniciativa suponía una disminución de los ingresos presupuestarios, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 105.2 del Reglamento del Parlamento Vasco, de contenido similar al artículo 126.2 del RCD.

En esta Sentencia se examinan tanto el ejercicio de esta potestad del Gobierno como el concreto papel que correspondería a la Mesa de la Cámara en este tipo de supuestos, teniendo en cuenta la doctrina reiterada sobre la incidencia de los acuerdos de las Mesas desde la perspectiva del derecho fundamental que el artículo 23.2 CE reconoce a los parlamentarios para «ejercer las facultades inherentes al núcleo de su función representativa de acuerdo con lo previsto en dicha normativa y en condiciones de igualdad» [FJ 4, con cita de, entre otras, SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 b), y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a)].

En la STC 242/2006 se hace hincapié en que el Reglamento del Parlamento Vasco contiene una previsión expresa acerca del papel de la Mesa, que le otorga «cierto margen de interpretación sobre cuándo puede considerarse que dicho impacto se produce», y sin que en todo caso se precise cuál es este margen concreto; «[s]in que sea éste el momento de pronunciarse sobre la intensidad con que la Mesa debe controlar cada uno de estos extremos, lo que debe destacarse ahora es que no debe descartarse de antemano que los órganos rectores del Parlamento puedan vulnerar los arts. 23.2 y 23.1 CE al inadmitir a trámite una proposición de Ley como consecuencia del ejercicio de dicha facultad por parte del Gobierno. Igualmente, tampoco es posible atribuir a toda decisión de este tipo una usurpación de una facultad que corresponde en exclusiva al Gobierno. Y ello no sólo por la propia existencia del art. 42 LOTC, sino porque... la Mesa también debe ejercer su función genérica de calificación respecto a los documentos de índole parlamentaria remitidos por el Gobierno» (FJ 3).

Se destaca que las Mesas llevan a cabo un control reglado, de manera que «cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación de la cosa pública» (FJ 4, con cita de otras). A partir de la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE), así como de la propia naturaleza del artículo 23.2 CE como derecho de configuración legal, los Parlamentos, y en particular sus órganos rectores, disponen de «un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer», de modo que en estos procedimientos el control no sólo se realiza desde la perspectiva de los derechos fundamentales, si bien empleando «un parámetro de control que tiene muy en cuenta la naturaleza de las Mesas de los Parlamentos y las funciones que desarrollan» (FJ 4). En tal caso, en el que está en liza tal derecho fundamental, a la Mesa le corresponde verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, examinando si las mismas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria. Sólo en aquellos casos en los que la legalidad aplicable no imponga límite material alguno a la iniciativa, «la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad» [FJ 4, con cita de, entre otras, las SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2, y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a)].

En todo caso, la decisión que adopte la Mesa de la Cámara ha de ser motivada. En concreto, cuando se trate de inadmitir una iniciativa parlamentaria se recuerda que, «dado que las decisiones de inadmisión de tales escritos y documentos pueden implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana, también hemos exigido que las mismas estén formal y materialmente motivadas, a fin de que tras ellas no se esconda un juicio sobre la oportunidad política, en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario» (FJ 4, con cita de las SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 7; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 227/2002, de 14 de octubre, FJ 5, y 40/2003, de 27 de febrero, FJ 6,

entre otras). Lo relevante acerca de esta motivación es precisamente el control de la decisión de la Mesa (FJ 5).

En concreto, si la decisión de la Mesa es la inadmisión de una proposición de ley por su afectación a los ingresos y gastos presupuestados, la misma implica una limitación del *ius in officium* protegido constitucionalmente, por ser las proposiciones de ley no solo una forma de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, sino también «un cauce instrumental al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento, operando como un instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el Pleno de la Cámara, y que les permite obligar a que éste se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada» (FJ 5; con cita de la STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3)

Sobre la facultad del Gobierno, se señala que la misma «se encuentra sometida a un régimen jurídico que integra elementos formales, como el plazo en que el Gobierno debe manifestar su disconformidad, y elementos materiales, tales como la propia concurrencia de su presupuesto de hecho (en nuestro caso, que la iniciativa parlamentaria en cuestión implique una disminución de los ingresos presupuestarios)» (FJ 6). Se añade, a renglón seguido, que, si bien la propia normativa aplicable limita la conformidad del Gobierno a la concurrencia de un requisito material como es la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios, lo que «abre las puertas a un control desde la perspectiva de la proporcionalidad y la razonabilidad», sin embargo «en este contexto es evidente que tanto la Mesa del Parlamento como este Tribunal deben limitarse a un control de una menor intensidad. Así, y sin que ello signifique renunciar a controlar otros aspectos objetivos como la presentación en tiempo y forma de la disconformidad del Gobierno, la Mesa del Parlamento no debe obstaculizar el ejercicio de esta facultad», si bien se añade que, «[e]n un caso como el presente, que se refiere a una disconformidad del Gobierno respecto a la tramitación de una proposición de Ley, y que se da en una Comunidad Autónoma que prevé algunas reglas adicionales sobre cuándo puede entenderse que se produce una alteración de las previsiones presupuestarias, es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno» (FJ 6).

En aquel caso, y atendidas las circunstancias que rodearon la decisión de la Mesa de inadmitir la proposición de ley, se concluyó que no se había producido la vulneración de los derechos reconocidos en los artículos 23.2 y 23.1 CE a los parlamentarios.

5. Aunque sin extraer las mismas conclusiones para la resolución del caso concreto, las partes personadas en este conflicto coinciden en que la doctrina sentada en las SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio, resulta de aplicación para resolver el presente conflicto.

Los respectivos escritos de alegaciones expresan además coincidencia en que la Mesa de la Cámara, sin perjuicio de comprobar que se ha dado cumplimiento a los requisitos formales, puede examinar la motivación del Gobierno, limitándose tal control al carácter no arbitrario o manifiestamente irrazonable de la motivación, y sin que pueda la Mesa emitir un juicio sobre la oportunidad política del veto expresado por el Gobierno, pues con ello estaría sustituyendo al Gobierno en el ejercicio de su prerrogativa constitucionalmente establecida, que guarda conexión directa con la propia ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos.

En definitiva, y como se ha constatado en los antecedentes, las partes comparecidas en este proceso no discrepan de las funciones que constitucionalmente corresponden al Gobierno y a la Mesa, sino del concreto ejercicio de las potestades ejercidas por la Mesa en el acuerdo impugnado, que consideró injustificada la afectación a los ingresos presupuestarios de la proposición de ley controvertida. No obstante dicha coincidencia de las partes, lo cierto es que la doctrina sentada en las dos Sentencias citadas, que se ha expuesto sucintamente, resulta por sí misma insuficiente para resolver el conflicto que aquí se plantea.

En efecto, si bien en ellas se abordaron disposiciones estatutarias similares al artículo 134.6 CE, previstas en los Estatutos de Autonomía de Extremadura (STC 223/2006, de 6 de julio) y del País Vasco (STC 242/2006, de 24 de julio), las controversias se referían, respectivamente, a un recurso de inconstitucionalidad y a un recurso de amparo, procesos diferentes al que aquí nos ocupa. En concreto, y debido al tipo de cuestiones a que se debía dar respuesta en uno y otro supuesto, no resultó necesario precisar ni el concreto alcance de la

potestad del Gobierno derivada del artículo 134.6 CE, el denominado «veto presupuestario», ni tampoco el alcance de las potestades de la Mesa de la Cámara una vez que el Gobierno ha hecho uso de esta potestad. A ello debe añadirse que, a diferencia del Reglamento del Parlamento Vasco, citado en la STC 242/2006, el Reglamento del Congreso de los Diputados no contiene reglas específicas que orienten a la Mesa de la Cámara en este tipo de procesos.

Por tanto, para resolver el conflicto de atribuciones que aquí se plantea, es necesario concretar con mayor precisión los contornos de la potestad del artículo 134.6 CE, partiendo para ello de la doctrina sobre el reparto de competencias presupuestarias entre el Ejecutivo y el Legislativo que se refleja en el artículo 134 CE.

6. Este conflicto refleja con nitidez el sistema de contrapoderes que se proyecta sobre el presupuesto en nuestro sistema parlamentario, concretado en el artículo 134 CE. La Ley de presupuestos es una norma singular por su vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica, como afirmamos tempranamente en la STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, y hemos reiterado después en numerosas ocasiones [por todas, SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a); 223/2006, de 6 de julio, FJ 5, y 206/2013, de 5 de diciembre]. Esta singularidad se refleja en el propio artículo 134 CE que, entre otras cosas, atribuye en exclusiva al Gobierno la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria mediante el proyecto de ley de presupuestos, norma que, como se ha recordado en numerosas ocasiones, debe precisamente ceñirse al contenido específico que le es propio y al que está reservada [STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a); doctrina reiterada, entre otras muchas, en las SSTC 9/2013, de 28 de enero, FJ 3; 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 4 y 5, y 206/2013, de 5 de diciembre]. A su vez, el artículo 134 CE atribuye en exclusiva al Parlamento la aprobación de dicha ley, sentando así el principio de legalidad presupuestaria («corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación», art. 134.1 CE).

Es precisamente este citado reparto de poderes lo que hace de la Ley de presupuestos una norma singular, según se refleja en su propio contenido acotado, tanto positivamente, pues debe incluir «la

totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» y consignar «el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado» (art. 134.2 CE), como negativamente, con las limitaciones específicas relativas a la materia tributaria del artículo 134.7 CE, así como, en general, a la interdicción de incluir en la Ley materias no directamente vinculadas al presupuesto. La iniciativa corresponde en exclusiva al Ejecutivo, que controla igualmente las cifras generales del documento presupuestario, –artículo 134.1, 5 y 6 CE– lo que a su vez fundamenta y justifica las restricciones al contenido posible de la Ley de presupuestos. La ejecución del presupuesto corresponde igualmente, en exclusiva, al Ejecutivo.

Este papel preponderante del Gobierno en el presupuesto es común a todos los Estados de nuestro entorno, sin que ello implique sin embargo un desplazamiento de los Parlamentos, cuya participación resulta imprescindible en la aprobación del presupuesto y, más recientemente, en la del objetivo de estabilidad presupuestaria que debe someterse a consideración de las Cortes Generales.

Debido a su naturaleza de ley temporal, la autorización del Parlamento tiene un plazo de vigencia constitucionalmente limitado, de acuerdo con el denominado principio de anualidad que recoge el artículo 134.2 CE (SSTC 3/2003, FJ 5; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 2; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5, y 67/2002, de 21 de marzo FJ 3), y sin perjuicio de la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el supuesto de que «la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente» (art. 134.4 CE).

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, entre las que se cuenta la ley impugnada, 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 cuya 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).

Una vez aprobados los presupuestos, el Gobierno puede incidir de forma directa sobre el volumen del gasto público autorizado e ingresos estimados, bien de forma positiva, presentando proyectos de ley con incidencia en el mismo (art. 134.5 CE), bien de forma negativa, no prestando su conformidad a proposiciones o enmiendas que supongan una alteración del mismo (art. 134.6 CE). Estas potestades, exclusivas del Gobierno, no se proyectan sobre cualquier norma, sino que se encuentran lógicamente vinculadas al presupuesto objeto de aprobación por el Parlamento, y por ello mismo sujetas a los límites expuestos en el artículo 134 CE, a cuyo apartado quinto alude la STC 3/2003, de 16 de enero, en la que se recuerda que el presupuesto «constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; y después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos» (STC 3/2003, FJ 5), lo que encuentra su reflejo directo en el principio de legalidad en los ingresos y en el gasto público [SSTC 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 3; 233/1999, de 13 de diciembre, FFJJ 7, 9 y 10 a), y 3/2003, FJ 4].

Específicamente sobre la regla del artículo 134.5 CE, este Tribunal ha afirmado que, aunque el propio texto constitucional prevé expresamente la posibilidad de que el Parlamento modifique los presupuestos, debido a la propia naturaleza, contenido y función que cumple la Ley de presupuestos, «el citado artículo 134.5 CE no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece. Por el contrario, la alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la Ley de presupuestos por cualquier norma,

supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE» (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 5). La consecuencia de lo anterior, como afirma la posterior STC 136/2011, al abordar el problema de las denominadas «leyes de acompañamiento», es que «una ley ordinaria que, no respondiendo a la previsión del art. 134.5 CE, tenga como objeto el contenido reservado a la ley de Presupuestos por el art. 134.2 CE incurrirá en vicio de inconstitucionalidad, no por contradecir la ley del mismo rango, sino por invadir una materia que constitucionalmente le ha sido vedada al estar atribuida privativamente por el propio texto constitucional a otra disposición normativa, en concreto, a la ley de presupuestos generales del Estado» (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 4). Tal razonamiento llevó entonces a negar naturaleza presupuestaria a una ley de acompañamiento, a la que en consecuencia no le serían aplicables las limitaciones del artículo 134 CE. Con el mismo razonamiento, también se declaró la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero, por arrogarse una función que estaba reservada a la Ley de presupuestos (STC 3/2003, FJ 11).

Es evidente que esta misma relación de competencia a que se ha hecho referencia, encuentra reflejo específico en la regla del artículo 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.

7. A partir de las anteriores consideraciones, debe ahora precisarse el concreto alcance de la potestad del artículo 134.6 CE:

a) En primer lugar, en cuanto a su alcance objetivo, hemos constatado que al Ejecutivo no sólo le está constitucionalmente atri-

buida, en exclusiva, la iniciativa parlamentaria presupuestaria, sino también el control sobre su reforma. De esta manera, una vez que se han aprobado los presupuestos generales del Estado, el Gobierno está constitucionalmente habilitado para presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos «correspondientes al mismo ejercicio presupuestario» (art. 134.5 CE). En correspondencia con ello, el Gobierno tiene la potestad de prestar su conformidad, o bien vetar, toda aquella proposición o enmienda «que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (art. 134.6 CE).

Pues bien, si las limitaciones que desde la Constitución condicionan el alcance material y temporal sólo son aplicables a la Ley de presupuestos en sentido estricto (y no así, por ejemplo, a las denominadas «leyes de acompañamiento»), igualmente la limitación que al poder legislativo del Parlamento establece el artículo 134.6 CE sólo es predicable de medidas que incidan directamente sobre el presupuesto aprobado, esto es, sobre «los gastos e ingresos del sector público estatal» (art. 134.2 CE).

En ambos casos, 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 artículo 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. Lo contrario supondría una interpretación extensiva de los límites contenidos en el artículo 134 CE, que hemos reiterado que se refieren sólo al presupuesto (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11).

b) En segundo lugar, debe además precisarse el alcance temporal del veto presupuestario. Para ello, debe de nuevo partirse de que las facultades del artículo 134.5 y 6 CE están lógicamente vinculadas con el propio carácter anual del presupuesto, y tienen como

finalidad salvaguardar la disposición del Gobierno sobre su propio plan económico, una vez autorizado por el Parlamento. Por ello, la Ley de presupuestos, cumple anualmente la función de «vehículo de dirección y orientación de la política económica», que se ha reiterado que corresponde exclusivamente al Gobierno.

Lo relevante, a los efectos del régimen jurídico del artículo 134.6 CE, es que la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad contenido en el mismo artículo, entendiéndose por tal tanto el autorizado expresamente como incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria (art. 134.4 CE), pues no por ello deja de cumplir la función esencial de vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno.

Desde luego, no puede obviarse, como se afirmó en la STC 242/2006, que la potestad gubernamental *ex* artículo 134.6 CE «se basa en la confianza concedida al Gobierno a través de la aprobación del presupuesto para ejecutar su programa anual de política económica sin que éste sea desnaturalizado a través de iniciativas legislativas parlamentarias». 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 artículo 97 CE. Por ello, en suma, la función del artículo 134.6 CE es salvaguardar la propia función del presupuesto; de ahí que la potestad contenida en el artículo 134.6 CE deba entenderse como un mecanismo que consiente al Gobierno defender su legítimo ámbito de actuación constitucionalmente previsto.

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 artículo 134 CE. Ciertamente 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» a que se refiere la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria

(LGP), de acuerdo con los principios y reglas de programación presupuestaria (arts. 26 y ss. LGP). Sin embargo, 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.

c) En relación con la motivación del Gobierno, el artículo 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 RCD), lo que deberá hacerse mediante una respuesta expresa (art. 126.3 RCD).

De acuerdo con la literalidad del artículo 134 CE, y con el sistema de reparto de competencias que el mismo refleja, ya se ha hecho notar que el Gobierno podrá oponerse sólo en aquellos casos en los cuales la medida propuesta, enmienda o proposición, incida directamente en el citado presupuesto. La motivación 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, el veto presupuestario, tiene una incidencia directa sobre la propia función del Legislativo. De esta manera, y como se afirmó desde la perspectiva de los derechos fundamentales del artículo 23 CE, aunque en relación con las decisiones de inadmisión de escritos y documentos parlamentarios por parte de la Mesa, dado que éstas «pueden implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana, también hemos exigido que las mismas estén formal y materialmente motivadas, a fin de que tras ellas no se esconda un juicio sobre la oportunidad política, en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario» (STC 242/2006, FJ 4).

Lógicamente, el Gobierno, y siempre de acuerdo con el principio de lealtad institucional, 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. Para poder encontrar encaje en la potestad del artículo 134.6 CE bastará 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 éste el que cumple en cada momento su función instrumental a la propia acción de Gobierno (art. 97 CE). La potestad del Gobierno, en suma, tiene, como se ha reiterado, la función esencial de salvaguardar el propio plan presupuestario; esto es, 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. Por ello, la misma se vincula y ciñe a los casos en los cuales una proposición de ley tenga incidencia directa e inmediata en el plan presupuestario en vigor, lo que significa, como deriva de la propia literalidad del artículo 134.6 CE, que implique razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario.

d) En cuanto al procedimiento, los artículos 134.6 CE y 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados se limitan, como se ha constatado ya, a establecer la necesidad de que el Gobierno manifieste su conformidad a la tramitación de aquéllas iniciativas parlamentarias que implicaran aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

El Reglamento del Congreso de los Diputados no establece reglas adicionales sobre cuándo puede entenderse que se produce una alteración de las previsiones presupuestarias. Pero 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 que, en cada ejercicio, cumple la función instrumental a la propia acción de Gobierno. En suma, con independencia del tipo de iniciativa o proceso parlamentario, corresponde a este órgano de la Cámara ejercer una limitada función de calificación del criterio del Gobierno, como parte de su función genérica de calificación en relación con los documentos de índole parlamentaria que le remita el Gobierno.

Tal función de la Mesa tiene en todo caso carácter jurídico-técnico, no respondiendo en ningún caso a criterios de oportunidad política. Como se ha argumentado en otro tipo de procesos, con una doctrina que es trasladable al presente conflicto, corresponde a las Mesas de las Cámaras ejercer el control sobre la regularidad de los

escritos y documentos parlamentarios, de modo que los órganos rectores «cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación de la cosa pública» [STC 242/2006, FJ 4; con cita de las SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 b), y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a)].

A partir de la citada función de control del trabajo parlamentario, la Mesa podrá rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo en aquellos casos en los cuáles el Gobierno no haya concretado la afectación al presupuesto. En dicho examen, la Mesa no puede sustituir la apreciación del Gobierno, sin que tampoco deba, como regla general, obstaculizar el ejercicio de la facultad del Gobierno (STC 242/2006, FJ 6), pues del mismo modo que hemos reiterado que la Mesa ha de velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del artículo 23 CE (por todas, con cita de otras, STC 11/2017, FJ 5), en este caso su actuación debe salvaguardar, además y al mismo tiempo, la competencia que, en exclusiva, atribuye el artículo 134.6 CE al Gobierno, de acuerdo con el principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre órganos constitucionales.

A partir de la doctrina expuesta sobre la función del presupuesto, el tipo de control que la Mesa debe ejercer ha de ceñirse a comprobar que el veto ejercido es efectivamente de índole presupuestaria, de manera que encuentra encaje en los contornos del artículo 134.6 CE. Para ello, la Mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis. En suma, el objeto de este examen no es otro que 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.

8. Procede abordar el fondo del conflicto de atribuciones a partir de las consideraciones ya expuestas. Como se ha hecho constar

en los antecedentes, y se ha recogido también en los fundamentos anteriores, las partes personadas en este pleito no discrepan acerca del papel que a la Mesa corresponde en el control del citado veto presupuestario, sino en su ejercicio concreto en este caso. En efecto, según se desprende de los escritos del Abogado del Estado y la Letrada del Congreso de los Diputados, ambos coinciden en señalar que la facultad del Ejecutivo prevista en el artículo 134.6 CE se encuentra limitada al mismo ejercicio presupuestario y debe hacerse valer de manera expresa y motivada, pudiendo dicha motivación ser examinada por la Mesa.

Es evidente que, 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.

a) El Gobierno expresó su rechazo a la iniciativa parlamentaria al entender que la proposición de ley afecta a los presupuestos para 2016 en vigor en el momento de presentación del conflicto (Ley 48/2015, de 29 de octubre). Dicho rechazo, comunicado a la Cámara mediante escrito de 14 de octubre de 2016, se motiva mediante un informe del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que se adjunta al expediente.

De acuerdo con dicho informe, la implantación de la LOMCE ha sido objeto de financiación específica por el Gobierno mediante el «Programa Operativo Empleo, Formación y Educación 2014-2020», cofinanciado por el fondo social europeo que, de acuerdo con los datos que se aportan, supondría una financiación del 63,78 por 100 de dicho programa. Así, de una financiación total de 964.149.503,55 €, prevista para los ejercicios 2014-2017, el Gobierno, a través del Ministerio de Educación, asumiría el pago de 349.187.525,56, mientras que el fondo social europeo financiaría el resto (614.961.977,98 €). La parte del programa financiada por el Ministerio sería, en todo caso,

transferida a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el reparto que se detalla en el informe.

Tras exponer las distintas fases del calendario de implantación de la LOMCE, concreta las consecuencias financieras «más graves y que suponen un impacto presupuestario negativo para el Estado» en la posible pérdida de la financiación del Fondo Social Europeo, toda vez que «la Comisión europea podría considerar que España no cumple las condiciones del programa y retirar total o parcialmente su financiación, por lo que se produciría una pérdida de ingresos para España de hasta 614.961.977,98 euros, devengados en 2016 y recaerían sobre el Estado estas obligaciones de gasto no previstas por importe de hasta 614.961.977,98 euros, por motivo de la pérdida de ingresos».

Se concluye así que la derogación o paralización de la LOMCE implica «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». Añade que «ello abre la incógnita de un nuevo y futuro proceso de re-financiación de una futura nueva normativa» y 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)». Se puntualiza asimismo que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, había asumido el compromiso de financiar una parte de la inversión derivada de la implantación de la LOMCE, en función de sus disponibilidades presupuestarias.

b) En su acuerdo de 18 de octubre de 2016, la Mesa del Congreso de los Diputados resolvió rechazar la disconformidad expresada por el Gobierno y admitir a trámite de toma en consideración de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, razonándolo en que «el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor». Como se desprende del acta de la reunión de 18 de octubre de 2016, se adjunta a la misma la nota de asesoramiento elaborada por la Secretaría General (documento 10), haciendo constar la doctrina del Tribunal Constitucional en virtud de la cual la facultad del Gobierno se circunscribe a los

supuestos en los que el efecto de aumento de créditos o disminución de ingresos se refiere al presupuesto vigente.

En el acuerdo de 20 de diciembre, que ratifica el anterior, se comienza por recordar la citada doctrina de las SSTC 223/2006 y 242/2006, exponiendo los límites del control a ejercer por la Mesa, consistentes en verificar la regularidad jurídica de la comunicación de la disconformidad formulada por el Gobierno, así como examinar su motivación, limitando su control «a las decisiones que sean arbitrarias o manifiestamente irrazonables» y en defensa del *ius in officium* de los diputados, garantizado por el artículo 23.2 CE y, más ampliamente, de la función legislativa.

A renglón seguido, se razona que en este caso el Gobierno no ha constatado que la proposición registrada fuera a suponer un aumento de crédito o disminución de ingresos vinculados con el presupuesto en curso, y sin que la motivación aportada por el Gobierno haya justificado «de forma objetiva y suficiente» que dicha iniciativa implique aumento de créditos o disminución de ingresos del presupuesto en vigor.

9. Una vez expuestos los argumentos exteriorizados por el Gobierno para no prestar su conformidad a la proposición de ley, y por la Mesa el Congreso de los Diputados para rechazar el veto presupuestario, debemos concluir que la decisión de la Mesa consistente en considerar que el Gobierno «no justifica de forma objetiva y suficiente que dicha iniciativa implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor», no ha producido en este caso el menoscabo de la competencia derivada del artículo 134.6 CE. A ello conducen las siguientes consideraciones:

En primer lugar, y 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. La motivación exteriorizada por el Gobierno en su rechazo a otorgar la conformidad del artículo 134.6 CE se refiere a una pérdida eventual de ingresos procedentes del fondo social europeo destinados a financiar parte de la inversión derivada de la implantación de la LOMCE. Según se explica en la misma, la paralización de esta norma, en tanto que podría implicar la pérdida total o parcial de los fondos comunitarios, conllevaría la disminución en los ingresos presupuestarios del Estado y

de todas aquellas Comunidades Autónomas sujetas a convenios (todas excepto Cataluña y País Vasco). Según se ha hecho constar, el informe del Ministerio de Educación que acompaña al razonamiento se refiere a las cuantías globales destinadas a la financiación de la LOMCE, desde el año 2014, cuantías que además son ingresos presupuestarios de las Comunidades Autónomas, como se afirma en el mismo informe, de modo que no son ni siquiera «ingresos del sector público estatal» (art. 134.2 CE). La falta de desglose anual impide así constatar la conexión inmediata con el presupuesto vigente, al que necesariamente ha de referirse la conformidad del artículo 134.6 CE, como ha quedado expuesto y de acuerdo con el principio de anualidad presupuestaria.

A lo anterior debe añadirse, en segundo lugar, que los propios términos de la justificación exteriorizada por el Gobierno ponen ya de manifiesto, por sí mismos, que 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, en la gestión del fondo social europeo. Así se desprende también de la propia justificación aportada por el Gobierno, que en todo momento se refiere, en condicional, a que «la Comisión europea podría considerar» que la paralización de la LOMCE supone el incumplimiento de las condiciones de financiación.

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 número 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).

Ello es coherente con este tipo de mecanismos de financiación, que no impiden que se modifiquen las medidas que motivaron su otorgamiento, pues su finalidad no es congelar determinados regímenes normativos. Dicho de otro modo, y como sucede con otros ingresos procedentes del presupuesto de la Unión Europea, en ningún caso suponen una congelación del ordenamiento jurídico, pues ello sería tanto como negar la posibilidad misma de acción legislativa. La

obtención de financiación procedente del fondo social europeo no resulta, en suma, incompatible con la modificación de la normativa del programa que se financia, ya que no se trata de una financiación vinculada a una legislación concreta, sino a la consecución de determinados objetivos, para lo que de hecho puede ser necesario modificar el marco jurídico vigente para adaptarlo a posibles circunstancias cambiantes. Lo relevante, a efectos del presente conflicto, es que no es dable identificar paralización de una norma con incumplimiento a efectos del fondo social europeo.

Por tanto, y de acuerdo con la doctrina que ha quedado expuesta, la apreciación de la Mesa de la Cámara, en el sentido de considerar que la motivación del Gobierno resulta insuficiente para verificar la efectiva conexión de la medida con los ingresos y los gastos públicos, no ha supuesto el menoscabo de la competencia del Ejecutivo en este caso. El artículo 134.6 CE contiene una prerrogativa del Ejecutivo que tiene, como presupuesto habilitante, la vinculación estricta a la norma presupuestaria, que debe por ello verse afectada. Teniendo en cuenta, como ya se ha señalado, que cualquier iniciativa o proposición de ley es susceptible de suponer un incremento de gasto o una disminución de ingresos, el 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).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional,
POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN
DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el conflicto entre órganos constitucionales del Estado núm. 355-2017, promovido por el Gobierno contra el Congreso de los Diputados.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a doce de abril de dos mil dieciocho

SENTENCIA 44/2018, DE 26 DE ABRIL DE 2018. CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES 356-2017. PROMOVIDO POR EL GOBIERNO DE LA NACIÓN FRENTE A LOS ACUERDOS DE LA MESA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS RESPECTO DE UNA PROPOSICIÓN DE LEY PRESENTADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA SOBRE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 42.1 DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES PARA GARANTIZAR LA IGUALDAD EN LAS CONDICIONES LABORALES DE LOS TRABAJADORES SUBCONTRATADOS

DECISION 44/2018, OF APRIL 26, 2018. CONFLICT BETWEEN CONSTITUTIONAL BODIES 356-2017. PROMOTED BY THE GOVERNMENT OF THE NATION IN RESPECT OF THE AGREEMENTS OF THE BUREAU OF THE CONGRESS OF DEPUTIES CONCERNING A BILL TABLED BY THE SOCIALIST PARLIAMENTARY GROUP ON THE AMENDMENT OF ARTICLE 42 (1) OF THE STATUTE OF WORKER'S RIGHTS TO GUARANTEE EQUALITY AS REGARDS WORKING CONDITIONS OF SUBCONTRACTED WORKERS

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente; doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto entre órganos constitucionales núm. 356-2017, interpuesto por el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016, por el que se toma en consideración, para su tramitación por el Pleno, la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre modificación del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados. Ha intervenido el Congreso de los Diputados. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 20 de enero de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal escrito por el que el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, plantea conflicto constitucional de atribuciones [art. 73.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)] contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016. La Mesa rechaza la disconformidad expresada por el Gobierno a la toma en consideración, para su tramitación por el Pleno, de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados.

Sostiene el Abogado del Estado en su escrito de demanda, con fundamento en las alegaciones que se resumen seguidamente, que el Congreso de los Diputados desconoce y frustra con su decisión atribuciones constitucionales que corresponden al Gobierno, vulnerando así el artículo 134.6 CE y el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD).

a) Se refiere en primer lugar el Abogado del Estado a los antecedentes de hecho del conflicto constitucional, así como al cumplimiento de los requisitos procesales para su admisión. Se inician con el oficio de 14 de octubre de 2016 remitido por el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes a la Presidenta del Congreso de los Diputados, en el que se manifiesta la disconformidad del Gobierno, conforme a lo dispuesto en el artículo 134.6 CE y el artículo 126.2 RCD, a la tramitación de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados. Dicha proposición de ley fue publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 9 de septiembre de 2016, fecha a partir de la cual se entiende que empieza a contar el plazo de 30 días al que se refiere el artículo 126.3 RCD para que el Gobierno exprese su criterio.

El criterio expresado por el Gobierno se fundamenta en un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, adjunto al expediente, en que se acreditaría el aumento de gasto para el sector público empresarial que la aprobación de la proposición de ley podría suponer en relación con las previsiones contenidas en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016.

Pese a haberse manifestado tal disconformidad, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó, en su reunión de 18 de octubre de 2016, admitir a trámite de toma en consideración la citada proposición de ley, por considerar que «el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor». Este acuerdo fue comunicado por la Presidenta del Congreso de los Diputados al Gobierno con fecha 21 de octubre de 2016.

El Consejo de Ministros acordó en su reunión de 18 de noviembre de 2016 requerir al Congreso de los Diputados a fin de que revocara el referido acuerdo de la Mesa de 18 de octubre de 2016, procediendo a acordar sin dilación alguna que no procede la toma en consideración por el Pleno de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en

las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados. Este requerimiento fue comunicado al Congreso de los Diputados a través de su Presidenta el 21 de noviembre de 2016, dentro del plazo de un mes establecido en el artículo 73.1 LOTC.

La Mesa del Congreso de los Diputados rechazó el requerimiento mediante acuerdo de 20 de diciembre de 2016, «por estimar que ha actuado en el ejercicio constitucional y reglamentario de sus competencias», ratificando el acuerdo de 18 de octubre de 2016. En concreto, la Mesa del Congreso considera que la motivación aportada por el Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la iniciativa legislativa implique aumento de gasto o disminución de ingresos del presupuesto en vigor. El requerimiento sería pues arbitrario, toda vez que la medida incluida en la proposición de ley fue ya tomada en consideración en la XI Legislatura, sin que mediara oposición del Gobierno. Este acuerdo fue notificado por la Presidenta del Congreso al Gobierno el siguiente día 21 de diciembre (art. 73.2 LOTC, primer inciso).

En fin, el Consejo de Ministros acordó el planteamiento del presente conflicto constitucional de atribuciones en su reunión de 13 de enero de 2017, siendo presentada la demanda en el registro general del Tribunal Constitucional el 20 de enero de 2017, dentro del plazo de un mes previsto en el artículo 73.2 LOTC, segundo inciso.

b) Tras afirmar a continuación que se trata de la primera vez que se plantea un conflicto de atribuciones con fundamento en lo dispuesto en los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD, el Abogado del Estado considera aplicable a esta controversia la doctrina sentada en las SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio, aunque se refieren a la relación entre los Gobiernos autonómicos y sus respectivas Asambleas Legislativas. Fueron dictadas en recursos de inconstitucionalidad y de amparo, respectivamente. De esta jurisprudencia constitucional puede concluirse, según el Abogado del Estado, que el Gobierno tiene legitimidad constitucional (art. 134.6 CE) y reglamentaria (art. 126.2 RCD), para oponerse a la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que supongan aumento de gastos o disminución de ingresos, prerrogativa cuyo fundamento radica en el propio papel del presupuesto como vehículo de dirección de la política económica (STC 223/2006, FJ 5). La finalidad de la disconformidad

del Gobierno es garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos (STC 242/2006). La facultad del Gobierno está limitada «al mismo ejercicio presupuestario» y debe hacerse valer de forma expresa y suficientemente motivada, al incidir en el ejercicio de derechos fundamentales de los parlamentarios (STC 242/2006, FJ 4). Por su parte, la Mesa del Congreso de los Diputados, además de comprobar el cumplimiento de los requisitos formales, puede ciertamente examinar el contenido de la motivación del Gobierno, pero su control se limita al carácter no arbitrario o manifiestamente irrazonable de esa motivación, pues de lo contrario estaría sustituyendo al Gobierno en el ejercicio de su prerrogativa constitucional.

c) Se razona seguidamente en la demanda que, aunque no haya jurisprudencia constitucional sobre un conflicto de estas características planteado por el Gobierno al Congreso, sí existe sin embargo un uso parlamentario reiterado en las sucesivas legislaturas, en virtud del cual el Congreso ha admitido que la disconformidad del Gobierno, al amparo del artículo 134.6 CE, con la tramitación de proposiciones de ley que afecten a la Ley de presupuestos en vigor, es suficiente para denegar la tramitación parlamentaria, porque impliquen bien incremento de gasto bien disminución de ingresos. Recuerda el Abogado del Estado que la jurisprudencia constitucional ha destacado la importancia de la costumbre como fuente del Derecho parlamentario (SSTC 206/1992, de 27 de diciembre; 64/2002, de 11 de marzo, y 177/2002, de 14 de octubre). Se refiere a continuación, de forma detallada, al uso parlamentario en la materia, haciendo hincapié en que ha sido constante, por parte del Congreso, el respeto a la disconformidad del Gobierno fundamentada en los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD, como se refleja en el documento que se acompaña a la demanda, con datos referidos a las legislaturas I, II, IX y XII; en el resto de legislaturas el Gobierno no ejerció su facultad constitucional de oposición a la tramitación de proposiciones de ley por razones presupuestarias. En el presente caso la actuación de la Mesa del Congreso se aparta de esos usos parlamentarios, actuación que solo puede responder a criterios de oportunidad política, ajenos a motivaciones técnico-jurídicas. Tendría como finalidad ignorar las facultades que la Constitución atribuye al Gobierno y, por ende, la

distribución constitucional de competencias entre este y el Congreso de los Diputados.

d) Ya en punto al desarrollo de los concretos motivos de impugnación, comienza el Abogado del Estado por referirse al contenido de la proposición de la ley sobre la que versa el conflicto, que consta de una exposición de motivos y un artículo único, del siguiente tenor:

«Artículo único. Subcontratación de servicios correspondientes a la propia actividad.

Se añaden dos nuevos párrafos en el apartado 1 del artículo 42 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, con la siguiente redacción:

“Se entenderá que el objeto de contratación o subcontratación supone la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad del empresario contratante cuando se corresponda con todas o alguna de las actividades principales o nucleares del mismo y suponga, por parte del contratista o subcontratista, la aportación de mano de obra que desarrolla funciones profesionales que tienen relación directa con dichas actividades principales o nucleares. En estos casos, las empresas contratistas y subcontratistas deberán garantizar a los trabajadores afectados por la contrata o subcontrata, durante el tiempo en que presten servicios adscritos a la misma, las condiciones laborales y de empleo esenciales previstas en el convenio colectivo que fuese de aplicación en la empresa principal o, en su caso, las que tendrían si fueran trabajadores contratados directamente por dicho empresario principal.

A estos efectos se consideran condiciones laborales y de empleo esenciales las referidas a remuneración y cuantía salarial, condiciones de contratación, tiempo de trabajo y descanso, igualdad, protección de la maternidad, lactancia y paternidad y frente a riesgos laborales.”»

A continuación expone el Abogado del Estado que, según ha quedado acreditado, el Gobierno ha cumplido con el requisito de la motivación. Recuerda que el escrito remitido al Congreso en el que se manifestaba la disconformidad del Gobierno iba acompañado de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que acreditaba y cuantificaba el aumento de créditos que supondría para el sector público empresarial la aprobación de la proposición de ley, que afecta a los vigentes presupuestos generales del Estado para el año 2016 (Ley 48/2015, de 29 de octubre). Con la demanda se ha aportado

un informe del actual Ministerio de Hacienda y Función Pública que complementa el anterior y que refleja que la referida proposición de ley, aparte de implicar un aumento de los créditos presupuestarios, también implicaría una disminución de los ingresos presupuestados, que afectaría a los presupuestos para el ejercicio de 2016 y, al estar prorrogados, también al ejercicio de 2017.

La proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista implicaría que la empresa pública donde se ejecute una subcontrata deberá garantizar que las condiciones pactadas en el convenio para sus propios trabajadores se aplican también a los trabajadores de la subcontrata, lo que supone un eventual incremento del coste a repercutir en la empresa pública. Es evidente que esta medida tiene una incidencia en el presupuesto de ingresos del Estado, ya que la reducción del beneficio de las empresas públicas implicaría una reducción del eventual dividendo que estas aportan al Tesoro, lo que provoca una indudable reducción de los ingresos presupuestarios. Además, la aprobación de la proposición de ley, al implicar un incremento no previsto de costes, ocasionaría un impacto presupuestario equivalente de mayor gasto, a cubrir con aportaciones presupuestarias. La aplicación de la medida podría pues obligar al Estado a efectuar aportaciones adicionales a las previstas a las empresas públicas afectadas, por vía de créditos presupuestarios, para cubrir los desfases sobre los inicialmente presupuestados, que no puedan ser atendidos con los ingresos de las empresas.

Como señala el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el sector industrial el gasto correspondiente al trabajo que, formando parte del proceso de producción propia, es realizado por otras empresas (subcontratas) supone un gasto equivalente al 68 por 100 de los costes de sueldos y salarios totales. Partiendo de la hipótesis de que en el sector público empresarial este porcentaje fuese menor (un 50 por 100) y que el encarecimiento de los costes de dichos trabajos fuese moderado (2 por 100), si tenemos en cuenta los datos del INE sobre empresas públicas del año 2013 resulta que estas tuvieron un gasto total en sueldos y salarios de 5.963 millones de euros. Aplicando una hipótesis prudente (subcontratación del 50 por 100 y encarecimiento de costes de un 2 por 100) el incremento de gastos en las actividades subcontratadas sería de, aproximadamente, 60 millones

de euros anuales. En el informe complementario que se aporta con la demanda se detallan las partidas de los presupuestos para 2016 que se verían afectadas y se especifican, a su vez, cada una de las partidas de los presupuestos de las sociedades y entidades del sector público estatal que lo serían también. Los presupuestos de estas sociedades y entidades se integran en los presupuestos generales del Estado, de conformidad con los artículos 33 y 64.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria.

En suma, el Gobierno ha motivado las razones por las cuales la aprobación de la proposición de ley tiene un impacto presupuestario en forma de aumento de créditos y disminución de ingresos presupuestarios. Esa motivación cumple los requisitos de razonabilidad y no arbitrariedad que exige la jurisprudencia constitucional. A diferencia de los precedentes que se citan de anteriores legislaturas (en los que la disconformidad no se fundamentaba y pese a ello fue respetada por el Congreso), el Gobierno ha motivado suficientemente su disconformidad en este caso, fundándose no en criterios políticos o de oportunidad, sino en el ejercicio de la facultad reglada del artículo 134.6 CE. Por otra parte, el Congreso no ha solicitado al Gobierno información adicional sobre las razones de la disconformidad (como sí lo ha hecho en otras ocasiones en la actual legislatura). Por ello no se comprende que la Mesa del Congreso califique de inmotivada o irrazonable la disconformidad del Gobierno.

Tampoco cabría admitir el argumento adicional que ha esgrimido la Mesa del Congreso de los Diputados para rechazar el criterio del Gobierno. Sostiene la Mesa que la motivación aducida por el Gobierno es arbitraria en la medida en que la misma proposición de ley fue presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en la XI legislatura y entonces no fue objeto de oposición por parte del Gobierno en funciones. Olvida la Mesa, sin embargo, que el plazo reglamentario de 30 días para la presentación de la disconformidad (art. 126 RCD) no pudo cumplirse entonces, en virtud de lo dispuesto en los artículos 90 y 207 RCD, al disolverse las Cámaras y convocarse por el Rey nuevas elecciones por Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo (publicado en el «Boletín Oficial del Estado» en esa misma fecha); como consecuencia del transcurso de dos meses sin que el Congreso de los Diputados invistiera a un nuevo Presidente

del Gobierno (art. 99.5 CE). Las proposiciones de ley, al no poder ser tramitadas por la Diputación permanente, caducan en el momento de la disolución de las Cámaras. El plazo de 30 días desde la publicación de la proposición de ley para poder presentar el Gobierno el escrito de disconformidad (art. 126 RCD) no pudo, pues, llegar a término. Por consiguiente, el precedente señalado por la Mesa del Congreso sencillamente no es tal ni válido para rechazar la disconformidad del Gobierno.

En fin, también sostiene la Mesa del Congreso, en respuesta al requerimiento del Gobierno, que la proposición de ley en cuestión no afecta al ejercicio presupuestario en curso (2016). Pero este argumento tampoco sería correcto. Como se deduce del informe del Ministerio de Hacienda aportado, la proposición de ley, en caso de ser aprobada, afectaría a los gastos recogidos para el ejercicio de 2016. Dentro de la dificultad inherente a toda estimación de gastos, el informe del Ministerio de Hacienda remitido por el Gobierno a la Mesa del Congreso proporciona una estimación del incremento de gastos, tomando como base del cálculo las cifras de que dispone la Administración, referidas al año 2013, que ha de entenderse suficiente a estos efectos.

Se concluye con la súplica de que se dicte Sentencia estimatoria en la que se declare, de acuerdo con el artículo 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 artículo 134.6 CE y el artículo 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.

Por otrosí se suplica que este Tribunal resuelva el conflicto a la mayor brevedad posible, para evitar efectos nocivos al sistema constitucional y a la seguridad jurídica que ocasionaría la tramitación parlamentaria de la proposición de ley, en especial si fuera aprobada finalmente por las Cortes Generales.

2. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 14 de febrero de 2017, acordó admitir a trámite el conflicto constitucional promovido por el Gobierno y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, de conformidad con lo establecido en

el artículo 74 LOTC, al Congreso de los Diputados, al objeto de que, en el plazo de un mes, pudiera formular las alegaciones que estimase procedentes. Igualmente al Senado, para que pueda comparecer en el procedimiento en apoyo del demandante o del demandado, si entendiera que la solución del conflicto planteado afecta de algún modo a sus propias atribuciones. Asimismo acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado», publicación que tuvo lugar en el núm. 45, de 22 de febrero de 2017.

3. Mediante oficio de 28 de febrero de 2017, con entrada en el Tribunal Constitucional el 3 de marzo de 2017, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara del mismo día 28 de febrero, en orden a que se diera a la Cámara por enterada del asunto y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC

4. Mediante oficio de 28 de febrero de 2017, con entrada en el Tribunal Constitucional el 7 de marzo de 2017, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara, del mismo día 28 de febrero, de personarse en el procedimiento, a efectos de formular alegaciones, encomendando la representación y defensa de la Cámara a la Letrada de las Cortes Generales que ostenta la Jefatura de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

5. La Letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado en el registro general del Tribunal Constitucional el día 17 de marzo de 2017, en el que interesa que se dicte Sentencia desestimatoria, por las razones que a continuación se señalan.

a) Comienza el escrito abordando la primacía de la potestad legislativa de las Cortes Generales establecida en el artículo 66.2 CE y destacando que la cuestión que se plantea en este proceso es novedosa y no puede entenderse resuelta con la doctrina contenida en las SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio. La facultad de veto del Gobierno prevista en el artículo 134.6 CE tiene un impacto radical tanto sobre el artículo 66.2 CE, que proclama que «las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado», como sobre el artículo 87.1 CE, que atribuye la iniciativa legislativa

tanto al Gobierno como al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. Solo las Cortes Generales tienen atribuida por la Constitución la potestad legislativa del Estado; el Gobierno puede aprobar normas con rango de ley, pero no tiene reconocida como tal la potestad legislativa, como consecuencia de la distinción entre poder legislativo y poder ejecutivo. La aplicación del artículo 134.6 CE invertiría en cierto modo la jerarquía entre potestades normativas, pues permite que la potestad legislativa sea limitada por quien solo dispone de la potestad reglamentaria (art. 97 CE).

b) Afirma a continuación que el Gobierno no ha acreditado, como exige el artículo 134.6 CE, que la medida propuesta en la proposición de ley que pretende vetar suponga un aumento de créditos presupuestarios; esto es, de los que así aparecen previstos en la Ley de presupuestos generales del Estado, en este caso la del ejercicio 2016. En el informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 14 de octubre de 2016 remitido por el Gobierno al Congreso para justificar su disconformidad no aparecen identificadas las partidas afectadas por el supuesto incremento del presupuesto general del Estado del 2016. El informe contiene una mera evaluación de impacto económico, atendiendo a los costes, pero no la justificación de un aumento de un crédito presupuestario en sentido formal. Se insiste en que este fue el único fundamento con que el Gobierno pretendió justificar ante el Congreso su disconformidad, por lo que la decisión del Congreso de rechazarla resultaría irreprochable, pues el informe aportado no contenía razones suficientes para acreditar la existencia de aumento de un crédito presupuestario.

Con ocasión del planteamiento del presente conflicto ante el Tribunal Constitucional el Gobierno aporta un nuevo informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública de 18 de enero de 2017, manifiestamente posterior a los acuerdos de la Mesa del Congreso de 18 de octubre y 20 de diciembre de 2016 cuya nulidad se pretende por lo que, como es evidente, la Mesa no pudo tener en cuenta a la hora de adoptar esos acuerdos. En este nuevo informe el Gobierno amplía los motivos en los que justificaba su veto, pues ahora junto al incremento de crédito presupuestario también considera que existiría repercusión en el presupuesto de ingresos del Estado, argumento que

no fue aducido en su momento ante la Mesa del Congreso ni esta pudo, en consecuencia, valorarlo. Por otra parte, tampoco ese nuevo informe concreta la partida afectada por esta supuesta disminución de ingresos. En todo caso, su aportación resultaría extemporánea y no podría servir para subsanar *a posteriori* la insuficiencia de la inicial motivación del Gobierno. Se vendría pues a dar la razón a la Mesa del Congreso, cuando consideró que la motivación del Gobierno era infundada e insuficiente, como lo prueba que este haya considerado necesario presentar ese nuevo informe complementario.

c) Expone seguidamente una serie de consideraciones relativas al artículo 134.6 CE en su contexto actual, con referencia a la evolución del parlamentarismo racionalizado. Destaca que dicho precepto constitucional se refiere estrictamente a aumentos de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios; es decir, de unos créditos o de unos ingresos que ya estén vigentes y consignados en el presupuesto. Tras citar algunos precedentes históricos, razona que lo dispuesto en el artículo 134.6 CE no atribuye al Gobierno un poder incondicionado de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios sin vinculación precisa con la norma presupuestaria.

Continúa exponiendo que en estos años el Gobierno ha acaparado casi toda la iniciativa legislativa y que el Parlamento «apenas ha tenido agenda legislativa propia», habiéndose limitado a aprobar los proyectos de ley del Gobierno. Es esto lo que explica el escaso uso que se ha hecho por el Gobierno de su facultad de veto de proposiciones de ley parlamentarias durante legislaturas enteras. Sin embargo, si la tendencia varía y el Parlamento reactiva su iniciativa legislativa propia, ello no debería llevar a un uso extensivo del artículo 134.6 CE, considerando que el origen de esta prerrogativa del Gobierno responde a un momento constitucional distinto del actual, en el que se pretendía dotar de estabilidad a los Gobiernos.

d) En relación con la circunstancia de que el Presupuesto haya sido prorrogado, la Letrada de las Cortes Generales afirma que es cierto, como aduce el Gobierno, que el presupuesto prorrogado es un presupuesto en vigor, a los efectos de la interpretación del artículo 134.6 CE y de acuerdo con la STC 242/2006. Pero no sería

menos cierto que, por aplicación del artículo 134.4 CE, la prórroga debe tener incidencia respecto a la aplicación del artículo 134.6 CE en el caso presente, conforme a la STC 223/2006, que diferencia la confianza de la Cámara obtenida por el Presidente del Gobierno con su investidura, de la concedida «específicamente» al programa anual de política económica. La STC 223/2006 establece que esta última «se conserva a lo largo del periodo de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de la ejecución». Por tanto, lo que se deduce de esta doctrina es que el uso del artículo 134.6 CE está vinculado con una «continuidad» de la confianza que se expresa con la aprobación de una ley de presupuestos generales del Estado. Si una Cámara ha aprobado un presupuesto, ha otorgado a ese Gobierno su confianza en su proyecto económico, de forma que no puede cuestionar ese proyecto mediante la presentación de proposiciones de ley o enmiendas que lo alteren; únicamente podría cuestionarlo por los mecanismos de responsabilidad.

Aplicada esta doctrina al caso presente, resulta que la peculiar situación de cambio de mayoría parlamentaria en la XII legislatura haría inaplicable el artículo 134.6 CE hasta que la Cámara aprobara su primera ley de presupuestos, a lo que se añade que, en todo caso, la actual Cámara siempre podría oponerse a un programa presupuestario antiguo que ella no aprobó y al que por lo tanto no ha otorgado la confianza.

e) En cuanto a la existencia de un uso o precedente, la Letrada de las Cortes Generales rechaza la tesis del Gobierno de considerar los acuerdos de la Mesa del Congreso como un «uso parlamentario», en la acepción jurídica de este término. En realidad, el planteamiento del Gobierno parte de un enfoque equivocado. El posible uso sería del Gobierno, no del Congreso, ya que la existencia de una costumbre, uso o precedente ha de referirse al acto en concreto del que se predique, y ese acto en este caso consiste en el otorgamiento o la denegación de la conformidad del Gobierno, que es la acción que autoriza el artículo 134.6 CE. La costumbre o el precedente tienen que estar referidos al ejercicio de la facultad que se atribuye al Gobierno, no a la aceptación o rechazo por la Cámara de la disconformidad del

Gobierno, tal como el conflicto está planteado, pues se alega que ha existido una invasión competencial.

La calificación que lleva a cabo la Mesa del Congreso no se hace con arreglo a sus anteriores acuerdos, sino conforme al ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). Según el artículo 1.3 del Código civil, la costumbre, o el uso jurídico no interpretativo de una declaración de voluntad asimilado a costumbre, solo puede existir en defecto de ley, en cuyo concepto ha de incluirse el reglamento parlamentario. En este caso no se puede dar cabida al uso, precisamente porque existe una norma, el reglamento, que establece la manera en la que la Mesa debe adoptar sus acuerdos. Usos serían, por ejemplo, la práctica de reunirse Mesa y portavoces los martes, o de celebración del Pleno unos días de la semana, o el plazo y forma de presentación de determinados escritos, o la fórmula de acatamiento a la Constitución, todas ellas cuestiones no reguladas en ninguna norma, pero admitidas como válidas por sus protagonistas. También se reconoce como uso parlamentario la posibilidad de utilizar la sección 31 para dar bajas presupuestarias (STC 44/2015, de 5 de marzo). En cambio, no se puede calificar de uso el resultado, favorable o desfavorable, de los acuerdos de la Mesa, que son actos debidos adoptados conforme al ordenamiento jurídico. La Mesa ejerce una potestad reconocida por una norma con rango de ley y no por una práctica parlamentaria.

Añade a ello que los conceptos de «uso» y «costumbre» que el Gobierno maneja son de todo punto extraños a la teoría de las fuentes del Derecho. Tras hacer así algunas consideraciones sobre el sentido de las expresiones, insiste en que estamos ante una potestad reglada, de manera que no podrá ser costumbre el resultado del ejercicio de un poder normativo, como el que aquí se plantea respecto a los acuerdos de la Mesa.

Concluye recordando que, en todo caso, el Tribunal Constitucional ha reconocido reiteradamente la libertad de decisión de la Mesa, que no está vinculada a acuerdos tomados en el pasado. Como se afirma en la STC 215/2016, de 15 de diciembre, cada iniciativa parlamentaria es diferente y, en consecuencia, requiere un tratamiento singularizado, señalando que «no existe tampoco prescripción normativa alguna que imponga al Congreso de los Diputados la sujeción a sus precedentes en relación con las decisiones sobre los procedi-

mientos de tramitación de iniciativas legislativas... Entra aquí en juego la libertad de opción de la Cámara sobre el procedimiento a seguir dentro del abanico de posibilidades que le brinda su Reglamento». Esta misma idea se expresa en la STC 149/1990, de 1 de octubre.

f) Seguidamente, la Letrada de las Cortes Generales rechaza el argumento del Gobierno de que la Mesa del Congreso ha incurrido en decisiones contradictorias. El acuerdo de la Mesa no deja de ser fundamentado por el hecho de que unas veces se solicite al Gobierno información complementaria y otras no. Es el Gobierno quien debe justificar suficientemente su veto. Que la Mesa pueda solicitar esa información complementaria es una deferencia hacia el Gobierno, que depende básicamente de que los grupos parlamentarios así lo planteen, lo que no sucedió en el presente caso. No es una obligación de la Mesa, por lo que el hecho de no solicitar información complementaria no afecta a la validez del acuerdo por el que se rechaza el veto del Gobierno.

Además, en el caso que nos ocupa habría habido un examen riguroso de las razones aducidas por el Gobierno para oponerse a la tramitación de la proposición de ley, lo que se evidencia con la propia motivación exteriorizada por la Mesa, como lo demuestra la lectura del acta de la reunión de 18 de octubre de 2016, en la que se tomó el acuerdo de admitir a trámite de toma en consideración la proposición de ley, junto con la nota de asesoramiento incluida en el índice rojo elaborada por la Secretaría General. El Secretario General resume la nota elaborada para la reunión, informando de la jurisprudencia constitucional aplicable (SSTC 223/2006 y 242/2006). Igualmente, en dicha reunión se acuerda solicitar el informe de la Secretaría General sobre las facultades de la Mesa respecto de la calificación de los escritos de disconformidad del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley, informe que se emite el 28 de noviembre de 2016 y se distribuye en la reunión de la Mesa al día siguiente. En dicha reunión, también el Secretario General informa de la nota incluida en el índice rojo relativa al requerimiento del Gobierno para que la Mesa revoque su decisión inicial. En fin, en la reunión de 13 de diciembre de 2016, teniendo en cuenta el anterior informe, se someten a consideración de la Mesa el rechazo del requerimiento del Gobierno, así como diversos escritos relativos a sus comunicaciones de la

disconformidad del Gobierno respecto de la toma en consideración de otras proposiciones de ley y otros escritos del Grupo Socialista de requerir mayor información al Gobierno. Todo ello confirma, en suma, que la Mesa del Congreso llevó a cabo un examen detallado y riguroso de la iniciativa a la que se refiere este conflicto y de la aplicación del artículo 134.6 CE, examen que estuvo acompañado en todo momento del debido asesoramiento técnico-jurídico, exigido por el artículo 35.1 del Reglamento de la Cámara, como se desprende del informe de la Secretaría General y de las intervenciones del Secretario General en la reunión de 18 de octubre de 2016, cuando se tomó el acuerdo de admitir a trámite de toma de consideración la proposición de ley, así como en la reunión posterior de 13 de diciembre de 2016, cuando se rechazó el requerimiento del Gobierno.

g) Aborda finalmente la Letrada de las Cortes Generales la aplicación de las consideraciones antes expuestas al caso concreto que aquí se plantea.

Destaca que la doctrina contenida en las SSTC 223/2006 y 242/2006 admite expresamente el control de la Mesa del ejercicio del veto presupuestario del artículo 134.6 CE; tanto la verificación de los requisitos formales como el análisis de la viabilidad sustancial del criterio del Gobierno, desde la perspectiva de la proporcionalidad y razonabilidad. La Mesa podrá controlar, por tanto, que el acto de disconformidad del Gobierno venga fundamentado, entendiendo por tal la existencia de motivación, la extensión, la suficiencia formal y los requisitos de fondo de la motivación (resumidamente, razonabilidad y ausencia de error patente).

De la interpretación de la cláusula del artículo 134.6 CE pueden derivarse ciertos requisitos que deben darse para el ejercicio de esta facultad, y que tienen apoyo en la propia literalidad de la norma. En primer lugar, la conformidad del Gobierno para la tramitación se refiere, literalmente, a las proposiciones o enmiendas que supongan aumentos de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, no a la creación de gasto o al nuevo gasto que no figure ya presupuestado. En segundo lugar, en el caso del aumento de créditos, tiene que existir un aumento determinado y determinable cuantitativamente. Ese aumento debe concretarse en una partida presupuestaria que pueda ser identificable, pues el artículo 134.6 CE se refiere a

«créditos», debiendo entenderse por tales los ya vigentes, definidos en el artículo 35.1 de la Ley 47/2003, general presupuestaria. En tercer lugar, y derivado de lo anterior, tampoco cabe una simple invocación del artículo 134.6 CE por parte del Gobierno. El aumento o la disminución tienen que ser reales y encontrarse en la propia Ley de presupuestos. Si no se justifica así no cabría el derecho de veto. Si la propia proposición de ley (o enmienda) establece que su aprobación y ejecución no podrá implicar aumento de gasto o disminución de ingreso, no podría aplicarse el veto del Gobierno.

En el caso que nos ocupa el veto del Gobierno no cumpliría las exigencias expuestas. El Gobierno se opone a la tramitación de una proposición de ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores que pretende garantizar a los trabajadores de contratas y subcontratas la igualdad en las condiciones laborales. No existe en esta proposición de ley incidencia alguna en un crédito presupuestario o en un ingreso presupuestario vigente, por lo que su tramitación no requeriría de la conformidad del Gobierno (art. 134.6 CE).

Ello sería así, en primer lugar, porque los trabajadores de las empresas que contratan con las sociedades mercantiles estatales y las entidades públicas empresariales no tienen la condición de personal laboral estatal (para este personal existen específicas previsiones presupuestarias en los artículos 19.4 y 24 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016). En consecuencia, este gasto del sector público empresarial referido al coste del personal de las contratas y subcontratas no se incluye formalmente dentro de los presupuestos generales del Estado. Los presupuestos de explotación y capital elaborados por las sociedades mercantiles estatales y las entidades públicas empresariales, que se integran en los presupuestos generales del Estado, se refieren siempre, en lo que atañe a los gastos de personal, al personal laboral estatal, no a los trabajadores de las contratas y subcontratas que contraten con aquellas empresas y entidades del sector público empresarial. Por relevantes que puedan ser las empresas contratistas y subcontratistas para el desarrollo de las actividades del sector público empresarial estatal, es evidente que la proposición de ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores a cuya tramitación se opuso el Gobierno no se refiere a personal laboral estatal, sino a

trabajadores del sector privado, por lo que esa proposición no puede afectar a créditos de personal o de otro tipo autorizados en la Ley de presupuestos generales del Estado para cumplir con las obligaciones respecto del personal laboral del sector público estatal.

En la subcontrata aparecen hasta tres sujetos, con distintos niveles de responsabilidad: la empresa contratista, que asume la obligación de realizar una obra o servicio a favor del empresario principal o contratante y a su vez encarga a la empresa subcontratista la realización del encargo que se ha comprometido a ejecutar. El escalonamiento de responsabilidad entre estos tres protagonistas es lo que básicamente viene a regularse en el artículo 42 de la Ley del estatuto de los trabajadores. En su apartado segundo establece un régimen de responsabilidad solidaria que alcanza a todas las empresas implicadas, incluida la empresa principal o contratante. Por el contrario, en el apartado primero, al que se refiere la proposición de ley, no se establece responsabilidad alguna del empresario principal, sino solo del contratista y del subcontratista. La reforma que se propone acometer mediante la proposición de ley pretende que los trabajadores de las empresas contratistas y subcontratistas no sean de peor condición que los del empresario principal. Determina que aquellas empresas deberán garantizar a sus trabajadores, durante el tiempo en que presten servicios adscritos a la contrata o subcontrata, las condiciones laborales y de empleo esenciales previstas en el convenio colectivo que fuese de aplicación en la empresa principal o, en su caso, las que tendrían si fueran trabajadores contratados directamente por dicho empresario principal. Se entiende por tales condiciones las referidas a remuneración y cuantía salarial, condiciones de contratación, tiempo de trabajo y descanso, igualdad, y protección de la maternidad, lactancia y paternidad y frente a riesgos laborales. Por tanto, esa garantía de igualdad de condiciones laborales y de empleo esenciales (y por ende los costes asociados a la misma) es responsabilidad exclusiva de las empresas contratistas y subcontratistas respecto de sus trabajadores, no del empresario principal o contratante.

Por ello, la relación de causalidad que aduce el Gobierno entre la aprobación de la proposición de ley y el impacto de la medidas en las empresas del sector público no sería tal, sino un improbable efecto de tercer grado, según la cual la incidencia en los costes en la empresa

subcontratista repercutirían en la empresa contratista y, finalmente, en los costes de las empresas pertenecientes al sector público empresarial. Surge así la necesidad causada por tales cambios de efectuar el Estado «aportaciones adicionales» a las empresas públicas afectadas, por vía de créditos presupuestarios, ya sea en el capítulo 4 (transferencias corrientes), ya sea en el capítulo 8 (activos financieros), del presupuesto de gastos. Olvida en su razonamiento el Gobierno que el coste económico derivado de la reforma del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores que pretende la proposición de ley recaería sobre la empresa contratista, no pudiendo ser trasladable nunca ese coste al empresario principal. En suma, la Mesa del Congreso tenía razón al considerar no razonable ni suficiente el argumento manejado por el Gobierno. En su caso, la proposición de ley puede tener incidencia en las retribuciones de los trabajadores de las contratistas y subcontratistas, a soportar por estas mismas empresas, pues este personal, por definición, no es personal laboral estatal ni figura en el presupuesto general del Estado. Nunca las empresas públicas estatales, como posibles contratantes, tendrían un coste por este concepto al que se refiere la pretendida reforma del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores, pues la nueva regulación que se propone no establece su responsabilidad al respecto.

Por consiguiente, la motivación del Gobierno para oponerse a la tramitación de la proposición de ley de reforma del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores no satisfaría la exigencia de motivación derivada del artículo 136.4 CE, pues no acredita la relación de causalidad entre la medida normativa propuesta y el aumento de un crédito presupuestario o la disminución de un ingreso. Ni existe un crédito identificable como tal, es decir, en sentido formal, ni tampoco un ingreso incluido en los presupuestos generales del Estado que se vea minorado, como exige el artículo 134.6 CE para que el Gobierno pueda ejercer válidamente su veto. El Gobierno pretende en este caso sustituir aumentos de crédito o disminuciones de ingresos presupuestarios, como conceptos formales, por impacto económico, como criterio material; esto resulta inaceptable, porque implica una interpretación extensiva sobre una excepción al pleno ejercicio de la potestad legislativa de las Cámaras *ex* artículo 66.2 CE.

6. Por providencia de 24 de abril de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución tiene por objeto resolver el conflicto entre órganos constitucionales del Estado promovido por el Gobierno contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016. Mediante estos acuerdos la Mesa rechazó la disconformidad que había expresado el Gobierno, en uso de la prerrogativa del artículo 134.6 CE, a la tramitación por el Pleno de la Cámara de la proposición de ley, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, sobre modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados.

En concreto, y con apoyo en un informe del entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que se adjunta al expediente, el Gobierno fundamentó su oposición a la tramitación de la referida proposición de ley en el aumento de créditos que supondría su aprobación para el sector público empresarial. La Mesa del Congreso rechazó en su reunión de 18 de octubre de 2016 el veto del Gobierno, acordando admitir a trámite la toma en consideración la citada proposición de ley, por entender que «el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor». Este criterio fue ratificado por acuerdo de la Mesa de 20 de diciembre de 2016, al rechazar el requerimiento del Gobierno para que dejara sin efecto el acuerdo precedente y pusiera fin a la tramitación de la proposición de ley.

Conforme a las razones ya señaladas en el relato de antecedentes, el Abogado del Estado considera en su demanda que el Congreso de los Diputados ha frustrado el ejercicio de una atribución constitucional del Gobierno, vulnerando en consecuencia los artículos 134.6 CE y 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), por lo que los acuerdos impugnados deben ser declarados nulos, así como la tramitación parlamentaria ulterior derivada de los

mismos. La Letrada de las Cortes Generales, en la representación que ostenta del Congreso de los Diputados, interesa la desestimación del presente conflicto, con los razonamientos igualmente reseñados en los antecedentes de esta Sentencia.

2. Antes de entrar en el examen del fondo del conflicto, conviene hacer las siguientes precisiones previas en cuanto a su objeto.

a) En primer lugar, procede corroborar que los acuerdos impugnados de la Mesa del Congreso se adecúan al objeto propio del conflicto entre órganos constitucionales del Estado. Ninguna de las partes comparecidas ha cuestionado tal encaje en este tipo de proceso constitucional, refiriéndose además de modo expreso el Abogado del Estado a la doctrina sentada por este Tribunal en las dos ocasiones en las que ha resuelto procesos de esta naturaleza antes del planteamiento del presente conflicto: SSTC 45/1986, de 17 de abril, y 234/2000, de 3 de octubre.

Como hemos recordado en la STC 34/2018, de 12 de abril, FJ 3 a), el alcance posible de este tipo de procesos constitucionales según la doctrina inicialmente sentada en la STC 45/1986 quedaba restringido a la invasión o usurpación de atribuciones ajenas, quedando excluidos los supuestos de lesión por simple menoscabo de atribuciones. Sin embargo, este criterio fue matizado en la posterior STC 234/2000, en la que, partiendo de la doctrina sentada en la STC 45/1986, que se recoge expresamente, se consideró que cabe también plantear en un proceso de esta naturaleza un supuesto de lesión por menoscabo de atribuciones; referido en aquel caso a la impugnación de un acuerdo de la Mesa del Senado de no admitir a trámite la declaración de urgencia de un proyecto de ley efectuada por el Gobierno ex artículo 90.3 CE. Razonó entonces este Tribunal que el acuerdo impugnado «no presenta un contenido invasor en los aludidos términos de la STC 45/1986, de 17 de abril, ya que dicho órgano parlamentario no habría ejercido por sí mismo a través del referido acuerdo la atribución que pudiera reclamar el Gobierno, el cual, obviamente, no formula tal reivindicación, sino que más bien impugna una concreta actuación de la Mesa que lesiona la facultad que le confiere el art. 90.3 CE» (STC 234/2000, FJ 5).

A la luz de esta doctrina constitucional debe concluirse que los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que aquí se

impugnan por el Gobierno se acomodan al objeto del conflicto entre órganos constitucionales del Estado, pues la controversia se refiere al menoscabo de la competencia prevista en los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD, que confieren al Gobierno la potestad de no prestar su conformidad a la tramitación de aquellas enmiendas o proposiciones de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

b) Para justificar ante la Mesa del Congreso su disconformidad con la tramitación de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores, el Gobierno aportó un informe del entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, mediante el que se pretendía acreditar el aumento de créditos para el sector público empresarial que la aprobación de la proposición de ley podría suponer.

Con ocasión del planteamiento del presente conflicto ante el Tribunal Constitucional el Gobierno ha aportado un nuevo informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública de 18 de enero de 2017. Sostiene la Letrada de las Cortes Generales que, con apoyo en este nuevo informe, el Gobierno pretende ampliar los motivos en los que justificó inicialmente su veto a la tramitación de la referida proposición de ley. Ahora, junto al incremento de crédito presupuestario esgrimido ante la Mesa del Congreso, también considera que existiría disminución de ingresos presupuestarios; argumento este que no fue aducido en su momento ante la Mesa del Congreso y que esta no pudo, en consecuencia, tener en cuenta al adoptar sus acuerdos de 18 de octubre y 20 de diciembre de 2016. Por ello considera que la aportación de este informe es extemporánea y no puede servir para subsanar *a posteriori* la insuficiencia de la inicial motivación del Gobierno.

Ciertamente, ni la Mesa del Congreso tuvo conocimiento de los argumentos contenidos en este nuevo informe ni, por consiguiente, su contenido podría ser tenido en cuenta para entender que el veto del Gobierno es conforme a lo dispuesto en el artículo 134.6 CE, si se llegase a la conclusión de que las razones que adujo ante la Mesa del Congreso para oponerse a la tramitación de la citada proposición de ley no justifican de forma objetiva y suficiente que la iniciativa

legislativa implique aumento de gastos o disminución de ingresos presupuestarios.

c) Ninguna relevancia tiene para la resolución de este conflicto el dato, resaltado por el Abogado del Estado, de que la mayoría de las veces se haya aceptado por la Mesa del Congreso el veto presupuestario del Gobierno *ex* artículo 134.6 CE, paralizándose en consecuencia la iniciativa legislativa. En primer lugar, porque estamos ante una decisión de carácter técnico, en la que no cabe hablar de uso parlamentario. Además, porque la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE) implica otorgar a los órganos rectores de las Cámaras «un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer» [STC 34/2018, FJ 3 c), con cita a su vez de la STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 b)]. Como afirma en su escrito de alegaciones la Letrada de las Cortes, 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.

Por la misma razón carece igualmente de relevancia para la resolución del presente conflicto la circunstancia, destacada también por el Abogado del Estado, de que la Mesa del Congreso no haya solicitado en este caso al Gobierno información adicional sobre las razones de su disconformidad con la tramitación de la referida proposición de ley, como sí lo ha hecho en otras ocasiones en la actual legislatura.

d) Por último, debe hacerse una última precisión en relación con el marco temporal a que se refiere el presente conflicto. El Abogado del Estado afirma en su demanda que el impacto de la proposición de ley admitida a trámite por la Mesa del Congreso, a pesar del veto ejercido por el Gobierno, no se limita al ejercicio de 2016 sino que se proyecta también sobre los presupuestos del año 2017, al haber sido prorrogados los de 2016 (art. 134.4 CE). Ahora bien, el conflicto ha tenido lugar en el ejercicio 2016, en el que los presupuestos aprobados por las Cortes Generales estaban en vigor. Como ha quedado ya reseñado, el Gobierno fundamentó su disconformidad con la tramitación de la proposición de ley citada en el aumento de créditos para el sector público empresarial que podría suponer la aprobación de la proposición de ley, incremento que debe

entenderse referido como afectación de las previsiones de ingresos contenidas en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016. Por ello, nuestro examen se ceñirá a la afectación que se denuncia respecto de dicho presupuesto y no del ejercicio presupuestario de 2017, que no formó parte de la controversia suscitada [en el mismo sentido, STC 34/2018, FJ 3 d)].

3. Los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados, objeto de este conflicto entre órganos constitucionales del Estado, presentarían según la demanda un contenido hipotéticamente invasor, al frustrar el ejercicio de una atribución que el Gobierno considera como propia. Por tanto, la cuestión a resolver en este proceso es si la Mesa del Congreso ha menoscabado una competencia exclusiva del Gobierno, al impedir ilegítimamente el ejercicio de la potestad que le atribuye expresamente el artículo 134.6 CE, que 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».

La potestad contenida en el artículo 134.6 CE se reproduce para las enmiendas a un proyecto de ley, y para las proposiciones de ley, respectivamente, en los artículos 111 y 126 RCD, integrante del bloque de la constitucionalidad (SSTC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5); 99/1987, de 11 de junio, FJ 1, y 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5). En el Reglamento de la Cámara no se prevé, sin embargo, ninguna regla adicional en relación con el procedimiento a seguir, limitándose el artículo 126.2 RCD a establecer la exigencia de que, una vez ejercitada la iniciativa y publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales», la Mesa del Congreso remita la misma al Gobierno «para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios», para lo que el Gobierno dispone de un plazo de 30 días (art. 126.3 RCD). Tampoco se delimita en el bloque de la constitucionalidad el tipo de control que puede realizar la Mesa del Congreso una vez que el Gobierno se ha pronunciado acerca de la iniciativa parlamentaria.

Sobre el sentido y alcance que ha de darse a disposiciones similares al artículo 134.6 CE, previstas en los Estatutos de Autonomía de Extremadura y del País Vasco, se ha pronunciado este Tribunal

en las SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio, cuya doctrina hemos sintetizado en la STC 34/2018, FJ 4, a la que procede remitirse. En todo caso baste recordar aquí que, conforme a esa doctrina constitucional, la facultad que se reconoce al Gobierno para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar la ejecución de un presupuesto en curso se fundamenta en la confianza concedida por la Cámara a su programa anual de política económica, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente y que no se dificulte su ejecución haciéndolo impracticable (STC 223/2006, FJ 5). Por su parte, la Mesa de la Cámara no debe obstaculizar el ejercicio de esa facultad del Gobierno, lo que no impide que pueda controlar los aspectos formales, como la presentación en tiempo y forma de la disconformidad, e incluso «es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno» (STC 242/2006, FJ 6), esto es, un control limitado de la propia concurrencia del presupuesto de hecho (que el Gobierno justifique que la iniciativa implica aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios).

Tanto el Abogado del Estado como la Letrada de las Cortes Generales coinciden en señalar que la doctrina sentada en las SSTC 223/2006 y 242/2006 resulta de aplicación para resolver el presente conflicto. Coinciden asimismo en entender que la Mesa del Congreso, sin perjuicio de comprobar que se ha dado cumplimiento a los requisitos formales, puede examinar la motivación de la disconformidad del Gobierno, limitándose tal control al carácter no arbitrario o manifiestamente irrazonable de la motivación. No puede la Mesa emitir un juicio sobre la oportunidad política del veto expresado por el Gobierno, pues con ello estaría sustituyendo a este en el ejercicio de su prerrogativa constitucionalmente establecida (art. 134.6 CE), que guarda conexión directa con la propia ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos. En definitiva, las partes comparecidas en este proceso no discrepan de las funciones que constitucionalmente corresponden al Gobierno y a la Mesa del Congreso, sino del concreto ejercicio por la Mesa de sus facultades de control en los acuerdos impugnados, en los que rechazó el veto del Gobierno a la tramitación de la proposición de ley controvertida por

entender que el Gobierno no justificó de manera objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios.

Ahora bien, al igual que este Tribunal ha precisado en la citada STC 34/2018, FJ 5, la doctrina sentada en las SSTC 223/2006 y 242/2006 resulta insuficiente para resolver el conflicto de atribuciones que aquí se plantea. Para ello es necesario concretar con mayor precisión los contornos de la potestad del artículo 134.6 CE, partiendo de la doctrina sobre el reparto de competencias presupuestarias entre el poder ejecutivo y el poder legislativo que se refleja en el artículo 134 CE.

4. Este conflicto refleja con nitidez el sistema de contrapoderes que se proyecta sobre el presupuesto en nuestro sistema parlamentario, concretado en el artículo 134 CE. La Ley de presupuestos es una norma singular por su vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica, como afirmó tempranamente este Tribunal en la STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, y ha reiterado después en numerosas ocasiones (por todas, SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 223/2006, de 6 de julio, FJ 5, y 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2).

Esta singularidad se refleja en el propio artículo 134 CE que, entre otras cosas, establece que la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria corresponde en exclusiva al Gobierno, que controla las cifras generales del documento presupuestario (apartados 1, 5 y 6 del artículo 134 CE). La ejecución del presupuesto corresponde igualmente al Gobierno. A su vez, el artículo 134.1 CE atribuye a las Cortes Generales la aprobación de la Ley de presupuestos (principio de legalidad presupuestaria). Por otra parte, debido a su naturaleza de ley temporal, la autorización del Parlamento tiene un plazo de vigencia constitucionalmente limitado, de acuerdo con el principio de anualidad que recoge el artículo 134.2 CE (SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 2; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5, y 67/2002, de 21 de marzo, FJ 3, por todas), sin perjuicio de la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el caso de que «la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente» (art. 134.4 CE).

Es precisamente este reparto de poderes entre el poder ejecutivo y el poder legislativo lo que hace de la Ley de presupuestos

una norma singular, según se refleja en su propio contenido acotado tanto positivamente, pues debe incluir «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» y consignar «el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado» (134.2 CE), como negativamente, con las limitaciones específicas relativas a la materia tributaria del artículo 134.7 CE, así como, en general, con la interdicción de incluir en la Ley materias no directamente vinculadas con el presupuesto. El papel preponderante del Gobierno en la elaboración y ejecución del presupuesto es común a todos los Estados de nuestro entorno, sin que ello implique desplazamiento o preterición del Parlamento. Su participación resulta imprescindible en la aprobación de la Ley de presupuestos, al igual que, más recientemente, en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, que debe someterse a consideración de las Cortes Generales, de conformidad con lo previsto en el artículo 135 CE.

Una vez aprobado el presupuesto, el Gobierno puede incidir de forma directa sobre el volumen del gasto público autorizado y de los ingresos estimados; bien de forma positiva, presentando proyectos de ley con incidencia en el mismo (art. 134.5 CE), bien de forma negativa, no prestando su conformidad a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan una alteración del mismo, en forma de aumento de créditos o disminución de ingresos (art. 134.6 CE). Estas potestades, exclusivas del Gobierno, no se proyectan sobre cualquier norma, sino que se encuentran lógicamente vinculadas al presupuesto aprobado por el Parlamento y, por ello mismo, sujetas a los límites indicados en el artículo 134 CE.

Como señala la STC 34/2018, FJ 6, la conformidad que debe prestar el Gobierno conforme al artículo 134.6 CE se refiere a la incidencia de una iniciativa del Parlamento sobre el presupuesto mismo. 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, lo determinante para su régimen jurídico es

la propia función instrumental que el Presupuesto cumple al servicio de la acción del Gobierno.

5. A partir de las consideraciones precedentes, debe seguidamente precisarse el concreto alcance de la potestad del artículo 134.6 CE, tal como hemos hecho en la STC 34/2018, FJ 7.

a) En primer lugar, en cuanto a su alcance objetivo, resulta que al Gobierno no solo le está constitucionalmente atribuida, en exclusiva, la iniciativa presupuestaria, sino también el control sobre su reforma. De esta manera, una vez que se han aprobado los presupuestos generales del Estado por las Cortes Generales, el Gobierno está constitucionalmente habilitado para «presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario» (art. 134.5 CE). En correspondencia con ello, el Gobierno tiene la potestad de prestar su conformidad, o bien vetar, toda aquella proposición de ley o enmienda «que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (art. 134.6 CE).

La limitación que al poder legislativo de las Cortes establece el artículo 134.6 CE solo es predicable de medidas que incidan directamente sobre los presupuestos generales del Estado aprobados, esto es, sobre «los gastos e ingresos del sector público estatal» (art. 134.2 CE). En ambos casos, la propia literalidad de la norma constitucional refiere la 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 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 Gobierno a que se refiere el artículo 134.6 CE, cuyo efecto limitador de la actividad misma del Parlamento es evidente, se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva. Lo contrario supondría una interpretación extensiva de los límites contenidos en el artículo 134 CE.

b) En segundo lugar, debe precisarse el alcance temporal del veto presupuestario. Para ello, debe de nuevo recordarse que la

facultad del artículo 134.6 CE está lógicamente vinculada con el propio carácter anual del presupuesto (art. 134.2 CE) y tiene como finalidad salvaguardar la disposición del Gobierno sobre su propio plan económico, una vez autorizado por el Parlamento. Por ello, la ley de presupuestos cumple anualmente la función esencial de vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno, como este Tribunal ha declarado reiteradamente. No puede olvidarse que, como se afirmó en la STC 242/2006, FJ 3, la potestad gubernamental *ex* artículo 134.6 CE «se basa en la confianza concedida al Gobierno a través de la aprobación del presupuesto para ejecutar su programa anual de política económica sin que éste sea desnaturalizado a través de iniciativas legislativas parlamentarias». Por ello, esa potestad debe entenderse como un instrumento que permite al Gobierno defender su legítimo ámbito de actuación constitucionalmente previsto.

Consecuencia de lo anterior es que el veto presupuestario no podrá ejercerse en relación con presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 CE. Ciertamente 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» a que se refiere la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria (LGP), de acuerdo con los principios y reglas de programación presupuestaria (arts. 26 y ss. LGP). Sin embargo, tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto (art. 134.2 CE), por lo que el ejercicio por el Gobierno de la potestad del artículo 134.6 CE ha de entenderse restringido, igualmente, a las proposiciones o enmiendas que afecten al presupuesto del ejercicio en curso.

c) En relación con la motivación del Gobierno de las razones de su veto conforme al artículo 134.6 CE, el artículo 126 RCD se limita a exigir que el Gobierno indique la «conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (art. 126.2 RCD), lo que deberá hacerse mediante una respuesta expresa en un plazo determinado (art. 126.3 RCD).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134 CE y con el sistema de reparto de competencias que este precepto refleja, resulta,

como ya se dijo, que el Gobierno podrá oponerse a la tramitación parlamentaria solo en aquellos casos en los cuales la medida legislativa propuesta, enmienda o proposición de ley, incida directamente en el presupuesto en curso, por suponer aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. La motivación del Gobierno debe expresar tal incidencia, precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas, sin que pueda olvidarse que el veto presupuestario tiene influencia directa sobre la propia función del Parlamento, pudiendo implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana (art. 23 CE).

Lógicamente, el Gobierno, siempre de acuerdo con el principio de lealtad institucional, dispone en todo caso de un amplio margen de apreciación en su estimación acerca de si la enmienda o proposición de ley en cuestión afecta o no, y en qué medida, a los ingresos y gastos del Presupuesto en curso. Para hacer uso legítimo de la potestad del artículo 134.6 CE bastará con que la motivación del Gobierno precise adecuadamente las concretas partidas presupuestarias que se verían directamente afectadas, de las contenidas en el presupuesto en vigor, habida cuenta que es este el que cumple en cada momento su función instrumental de la propia acción de gobierno (art. 97 CE). La potestad del Gobierno, en suma, tiene, como se ha reiterado, la función esencial de salvaguardar el propio plan presupuestario; esto es, 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. Por ello, la potestad del artículo 134.6 CE se vincula a los casos en los que una proposición de ley o enmienda tenga incidencia directa e inmediata en el plan presupuestario en vigor, lo que significa, como deriva de la propia literalidad del artículo 134.6 CE, que la iniciativa parlamentaria implique razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario.

d) En cuanto al procedimiento, los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD se limitan, como ya se dijo, a establecer la necesidad de que el Gobierno manifieste su conformidad o disconformidad a la tramitación de aquellas iniciativas parlamentarias que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (para lo

cual el Gobierno dispone de un plazo de 30 días desde la publicación de la iniciativa en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales», según dispone el artículo 126.3 RCD). El Reglamento de la Cámara no establece reglas adicionales sobre cuándo puede entenderse que se produce una alteración de las previsiones presupuestarias en vigor. Pero ello no impide, sin embargo, un pronunciamiento de la Mesa del Congreso sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, en su caso, siempre y cuando resulte evidente, a la vista de la propia motivación aportada por este, que no queda justificada la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el presupuesto en vigor.

En suma, corresponde a la Mesa del Congreso ejercer una función de calificación del criterio del Gobierno, limitada en el sentido indicado, como parte de la función genérica de calificación de ese órgano rector de la Cámara en relación con los documentos de índole parlamentaria que le remita el Gobierno. Tal función de la Mesa tendrá siempre carácter jurídico-técnico, no pudiendo responder en ningún caso a criterios de oportunidad política. A partir de esa limitada función de control, la Mesa podrá rechazar la disconformidad del Gobierno en aquellos casos en los que este no haya justificado que la proposición de ley o enmienda a cuya tramitación parlamentaria se opone afectan al Presupuesto en curso, por suponer aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. En su examen, la Mesa no puede obstaculizar el ejercicio de la facultad del Gobierno (STC 242/2006, FJ 6), ni sustituir la apreciación de este sobre la afectación presupuestaria. Del mismo modo que hemos reiterado que la Mesa ha de velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del artículo 23 CE (por todas, STC 11/2017, FJ 5). En este supuesto su actuación debe salvaguardar, además, la competencia que, en exclusiva, atribuye el artículo 134.6 CE al Gobierno, de acuerdo con el principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre órganos constitucionales.

6. Procede abordar seguidamente el fondo del presente conflicto de atribuciones a partir de las consideraciones precedentes.

Como ya se indicó, las partes personadas en este pleito no discrepan acerca de la posición que a la Mesa del Congreso corresponde en el control del veto presupuestario del Gobierno, sino en su ejercicio

concreto en este caso. En efecto, el Abogado del Estado y la Letrada de las Cortes Generales coinciden en señalar que la facultad del Gobierno prevista en el artículo 134.6 CE para oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento de gastos o disminución de ingresos presupuestarios se encuentra limitada al mismo ejercicio presupuestario y debe hacerse valer de manera expresa y motivada, en el plazo de 30 días hábiles desde la publicación de la proposición de ley o enmienda en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales». La Mesa, además de comprobar el cumplimiento de los requisitos formales, puede examinar la motivación aducida por el Gobierno, si bien este control material debe limitarse a verificar el carácter no arbitrario o manifiestamente irrazonable de esa motivación.

Para resolver el conflicto planteado, este Tribunal no puede sustituir ni la apreciación del Gobierno acerca de la afectación al Presupuesto de la proposición de ley controvertida, ni tampoco la calificación de la medida que lleva a cabo la Mesa de la Cámara. Lo que debemos determinar es si el rechazo del Congreso de los Diputados al veto presupuestario del Gobierno ha producido el menoscabo de la competencia que a este le otorga el artículo 134.6 CE. Para ello, resulta necesario examinar tanto la motivación expuesta por el Gobierno al invocar la potestad del artículo 134.6 CE, como la expresada por la Mesa del Congreso en los acuerdos impugnados.

a) Conforme ha quedado expuesto, el Gobierno expresó su oposición a la tramitación parlamentaria de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre modificación del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores, por entender que esta iniciativa legislativa supone aumento de créditos para el sector público empresarial (afectación que ha de entenderse referida, conforme a lo indicado anteriormente, 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 fundamenta en un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de la misma fecha, que se adjunta al expediente.

De acuerdo con dicho informe, la finalidad de la referida proposición de ley es garantizar que los trabajadores que son subcontratados para realizar servicios comprendidos dentro de la propia

actividad del empresario principal disfruten de las mismas condiciones que tendrían en caso de ser contratados directamente por este, tanto si dichas condiciones traen causa del convenio colectivo de la empresa principal como si son acordadas por esta empresa en el momento de la contratación. En cuanto al contenido presupuestario, se afirma 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.

Continúa razonando que, «a modo de estimación, estos costes supondrían un cuantioso efecto en el sector público empresarial. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística, en el sector industrial el gasto correspondiente al trabajo que, formando parte del proceso de producción propia, se encarga es realizado por otras empresas supone un gasto equivalente al 68 por 100 de los costes de sueldos y salarios (Fuente: INE, Encuesta Industrial de Empresas). Incluso asumiendo que en el sector público empresarial este porcentaje fuese menor (50 por 100) y que el encarecimiento de los costes de dichos trabajos fuese moderado (2 por 100), teniendo en cuenta que en año 2013 las empresas públicas tuvieron un gasto total en sueldos y salarios de 5.963 millones de euros, el incremento de gastos en las actividades subcontratadas sería de 60 millones de euros anuales (Fuente: IGAE. Cuentas de las Empresas Públicas)».

Se concluye reiterando que «la aprobación de esta proposición de ley generaría un impacto presupuestario significativo de aumento del gasto», por lo que el Ministerio estima que no debe prestarse la conformidad para su tramitación, en virtud de lo establecido en el artículo 134.6 CE.

b) En su acuerdo de 18 de octubre de 2016, la Mesa del Congreso de los Diputados resolvió rechazar la disconformidad expresada por el Gobierno y admitir a trámite de toma en consideración la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, razonando que «el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor». Como se desprende del acta de la reunión de 18 de octubre de 2016, se adjunta a la misma la

nota de asesoramiento elaborada por la Secretaría General, en la que se hace constar la doctrina constitucional en virtud de la cual la facultad del Gobierno se circunscribe a los supuestos en los que el efecto de aumento de créditos o disminución de ingresos se refiere al presupuesto vigente.

En el acuerdo de la Mesa de 20 de diciembre de 2016, que ratifica el anterior, se comienza por recordar la citada doctrina de las SSTC 223/2006 y 242/2006, exponiendo los límites del control a ejercer por la Mesa, consistentes en verificar la regularidad jurídica de la comunicación de la disconformidad formulada por el Gobierno, así como examinar su motivación, limitando su control «a las decisiones que sean arbitrarias o manifiestamente irrazonables» y en defensa del *ius in officium* de los diputados, garantizado por el artículo 23.2 CE y, más ampliamente, de la función legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE).

A renglón seguido, se razona que en este caso la motivación aportada por el Gobierno no justifica «de forma objetiva y suficiente» que la proposición de ley implique aumento de créditos o disminución de ingresos del presupuesto en vigor. El Gobierno argumenta «en términos genéricos, sin que se detalle ni el incremento de los créditos ni la disminución de los ingresos estimados y sin que se explique en qué medida puede afectar al Presupuesto público la modificación salarial de los trabajadores subcontratados». Por otra parte, la motivación sería además «arbitraria», pues «esta misma iniciativa se presentó en la XI Legislatura, sin que mediara oposición del Gobierno, que se encontraba entonces en funciones».

Una vez recordados los argumentos aducidos por el Gobierno para no prestar su conformidad a la tramitación de la proposición de ley sobre modificación del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores, así como por la Mesa del Congreso para rechazar el veto presupuestario, debemos concluir que la decisión de la Mesa no ha producido en este caso el menoscabo de la competencia reconocida por el artículo 134.6 CE. A esta conclusión conducen las consideraciones que seguidamente se exponen.

7. En primer lugar debe advertirse que no puede compartirse el extremo aducido por la Mesa del Congreso en su acuerdo de 20 de diciembre de 2016 como argumento adicional para rechazar el

veto del Gobierno, en el sentido de que la disconformidad sería «arbitraria» porque la misma proposición de ley fue presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en la XI legislatura y entonces no fue objeto de veto por parte del Gobierno (en funciones). Como señala el Abogado del Estado, el plazo de 30 días hábiles desde la publicación de la proposición de ley en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» para presentar el Gobierno el escrito de disconformidad (art. 126 RCD), no pudo cumplirse entonces, al disolverse las Cámaras y convocarse nuevas elecciones por Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, como consecuencia del transcurso de dos meses sin que el Congreso de los Diputados invistiera a un nuevo Presidente del Gobierno (art. 99.5 CE), caducando las proposiciones de ley en el momento de la disolución de las Cámaras. Queda pues descartada la tacha de arbitrariedad.

Nuestro examen debe centrarse, por tanto, en el criterio principal sostenido por la Mesa del Congreso en el acuerdo de 18 de octubre de 2016, ratificado por el acuerdo de 20 de diciembre de 2016, para rechazar el veto presupuestario del Gobierno a la tramitación de la proposición de ley sobre modificación del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores, esto es, que el Gobierno no ha justificado «de forma objetiva y suficiente» que la proposición de ley implique aumento de créditos o disminución de ingresos del presupuesto en vigor.

Como ha quedado expuesto, el Gobierno justificó su veto por el aumento de créditos presupuestarios que supondría la aprobación de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, con fundamento en el informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que adjuntaba a su escrito remitido al Congreso al amparo de lo establecido en el artículo 134.6 CE y 126 RCD. Se estimaba en dicho informe que la modificación al alza de las condiciones laborales de los trabajadores de las empresas subcontratistas conllevaría un incremento de costes para las empresas públicas que contratasen los servicios de aquellas empresas, lo que provocaría un importante impacto económico para el sector público empresarial estatal, especialmente del sector industrial.

En la demanda, el Abogado del Estado desarrolla el anterior argumento señalando que ese incremento de costes para las empresas públicas tiene incidencia en el presupuesto de ingresos del Estado,

ya que la reducción del beneficio de las empresas públicas implicaría una reducción del eventual dividendo que estas ingresan en el Tesoro, con la consiguiente reducción de los ingresos presupuestarios. A su vez, ese incremento de costes ocasionaría un impacto presupuestario equivalente de mayor gasto, a cubrir con aportaciones presupuestarias, pues el Estado podría verse obligado a efectuar aportaciones adicionales a las empresas públicas afectadas, por vía de créditos presupuestarios, para cubrir los desfases sobre los créditos inicialmente presupuestados y que no puedan ser atendidos con los ingresos de esas empresas.

Pues bien, con su motivación el Gobierno no justifica que la proposición de ley en cuestión incida directamente en el presupuesto en curso, por suponer aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios. El artículo 134.6 CE regula una prerrogativa del Gobierno que exige, como presupuesto habilitante, la vinculación estricta a la norma presupuestaria en curso, que debe verse efectivamente afectada. Teniendo en cuenta que cualquier iniciativa legislativa puede suponer un impacto económico, el Gobierno debe justificar de forma explícita, para ejercer válidamente su veto, la adecuada conexión entre la iniciativa legislativa y los ingresos y gastos presupuestarios, conexión que ha de ser «directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética» (STC 34/2018, FJ 9). En este caso la motivación del Gobierno no cumple la exigencia de precisar adecuadamente las concretas partidas presupuestarias del presupuesto en vigor que se verían directamente afectadas por esa iniciativa legislativa, limitándose a aportar una estimación de impacto económico, insuficiente por tanto a estos efectos.

El Gobierno aduce que la iniciativa legislativa en cuestión afecta a los créditos presupuestados para el sector público estatal, con referencia a los presupuestos de las empresas públicas, especialmente del sector industrial. Ciertamente, en los presupuestos generales del Estado se integran los presupuestos de explotación y capital de las sociedades mercantiles estatales y de las entidades públicas empresariales, que forman parte del sector público empresarial estatal (art. 3.2 LGP), en los que se incluyen las estimaciones de gastos y previsiones de ingresos referidos a las mismas y a sus estados financieros (arts. 1 y 5 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del

Estado para el año 2016, y artículos 33 y 64.1 LGP). Sin embargo, esa supuesta afectación se formula por el Gobierno en términos de hipótesis de impacto económico, sin referencia a partidas presupuestarias concretas, como ya se dijo, por lo que no permite entender acreditado el presupuesto habilitante del artículo 134.6 CE.

No puede olvidarse, como señala la Letrada de las Cortes, que la proposición de ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores a cuya tramitación se opone el Gobierno tiene por objeto garantizar a los trabajadores de las empresas contratistas y subcontratistas las mismas condiciones laborales de que disfrutaban los trabajadores de la empresa principal. Por tanto, es evidente que destinatarios de esa iniciativa legislativa son empresas privadas y sus trabajadores, no las empresas públicas, por lo que la reforma no puede afectar a créditos de personal o de otro tipo autorizados en la Ley de presupuestos generales del Estado para cumplir las obligaciones respecto del personal laboral del sector público estatal.

Dicho de otro modo, 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 al empresario principal (sea esta empresa pública o privada). El incremento de costes que se derive de esa obligación para contratistas y subcontratistas podrá repercutir o no en el precio de la contrata o subcontrata, dependiendo de las variables del mercado. Por tanto, la relación de causalidad que aduce el Gobierno entre la aprobación de la proposición de ley y su impacto en las empresas públicas es un mero juicio hipotético, pues se basa en la presunción de que la incidencia de la reforma en los costes salariales de las empresas que contraten con las empresas públicas repercutirán en estas, al incrementarse el precio de las contrataciones. Se trata, sin embargo, de una hipótesis que podrá verificarse o no en el caso concreto de cada contrata de obras o servicios según las circunstancias concurrentes, pero no de una consecuencia directamente ligada a la aprobación de la proposición de ley de reforma del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores. Esta proposición de ley podrá incidir en los costes salariales de trabajadores de las contrataciones y subcontratas, a soportar por estas mismas empresas, sin que ese incremento de costes sea trasladable a las empresas públicas que contraten como empresarios principales

con aquellas empresas privadas, pues la reforma del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores que se propone no establece ninguna responsabilidad al respecto para la empresa principal.

En suma, atendidos los términos de la motivación del Gobierno, ha de concluirse, como ya se anticipó, que la decisión de la Mesa del Congreso por la que se rechaza el veto a la tramitación de la proposición de ley sobre modificación del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores, no menoscaba la competencia reconocida al Gobierno por el artículo 134.6 CE, lo que conduce a la desestimación del conflicto.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional,
POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN
DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el conflicto entre órganos constitucionales del Estado núm. 356-2017, promovido por el Gobierno contra el Congreso de los Diputados.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiséis de abril de dos mil dieciocho

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL SOBRE EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DEL GOBIERNO PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 134.6 DE LA CONSTITUCIÓN Y 126 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DESPUÉS DE LA RECIENTE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

REPORT BY THE GENERAL SECRETARIAT ON THE EXERCISE OF
GOVERNMENT'S POWER ENVISAGED IN ARTICLES 134 (6) OF
THE CONSTITUTION AND 126 OF THE STANDING ORDERS OF
THE CONGRESS OF DEPUTIES BEARING IN MIND THE RECENT
CONSTITUTIONAL CASE LAW

I. ANTECEDENTES

Con fecha 17 de abril de 2018, tuvo entrada en la Cámara la Sentencia del Tribunal Constitucional en el conflicto entre órganos constitucionales núm. 335/2017, promovido por el Gobierno de la Nación frente al Congreso de los Diputados, en relación con el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016, por el que, rechazando la disconformidad expresada por el Gobierno, se toma en consideración para su tramitación por el Pleno la Proposición de Ley Orgánica 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. En relación con ella, la Mesa en su reunión del día 24 de abril de 2018 acordó tomar conocimiento y trasladar a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General, así como publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el encabezamiento y el fallo de la Sentencia. Asimismo, a la vista de dicha Sentencia y de sendas solicitudes de reconsideración (números de registro 85507 y 85603, de los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, respectivamente) de los acuerdos adoptados por la Mesa del Congreso de los Diputados con ocasión de la disconformidad manifestada por el Gobierno respecto de Proposiciones de Ley, la Mesa acordó solicitar informe a la Secretaría General.

II. INFORME PREVIO DE LA SECRETARIA GENERAL

El citado conflicto entre órganos constitucionales trae causa de una cuestión planteada al inicio de la presente Legislatura. En la reunión de la Mesa de 18 de octubre de 2016, el Secretario General informó de que se habían recibido 10 escritos del Gobierno en los que se comunicaba su disconformidad, a los efectos de los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento, respecto de la toma en consideración de diversas Proposiciones de Ley de Grupos Parlamentarios y de Comunidades Autónomas por suponer aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. En el índice Rojo de la reunión figuraba la siguiente nota:

1. El artículo 134.6 de la Constitución 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”. Asimismo el artículo 126.2 del Reglamento de la Cámara señala que: “Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la Proposición de Ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”, estableciendo el artículo 126.3 lo siguiente: “Transcurridos 30 días sin que el Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, al Proposición de Ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración”.
2. El presente escrito fue remitido por el Gobierno el 14 de octubre de 2016, dentro del plazo de 30 días para que expresase su criterio en relación con la citada iniciativa.
3. El criterio del Gobierno es contrario a la tramitación de la citada iniciativa, señalando que: “La vigencia de la LOMCE y la aplicación de su calendario de implantación significa la recepción de los fondos programados. En cambio, su derogación o paralización implica 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. Ello abre la incógnita de un nuevo y

futuro proceso de refinanciación de una futura nueva normativa. La paralización de la LOMCE en este momento (y por ende la pérdida de los fondos comunitarios total o parcialmente), conllevaría una disminución en los ingresos presupuestos del Estado y todas aquellas comunidades sujetas a convenios (todas excepto Cataluña y País Vasco), por lo que el Gobierno debería oponerse a la tramitación de ambas PL al amparo del artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados y del artículo 134.6 de la Constitución”.

4. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, SSTC 223/2006 y 242/2006, la facultad del Gobierno se constriñe a los supuestos en los que el efecto de aumento de crédito o disminución de ingresos se refiere al presupuesto vigente. Para comprobar este extremo la Mesa, además de vigilar el cumplimiento de los requisitos formales por parte del Gobierno, puede exigir, al amparo del artículo 31.1.4º y 5º del Reglamento, que la motivación aportada por el mismo sea objetiva y suficiente. A estos efectos la Mesa de la Cámara, en alguna ocasión, no ha aceptado el criterio del Gobierno contrario a la tramitación de diversas Propositiones de Ley, por entender que las mismas no implicaban aumento de gastos o disminución de ingresos del presupuesto en vigor (reuniones de la Mesa de la Cámara de 8, 15 y 22 de marzo de 1983).

Otras veces, la Mesa de la Cámara ha acordado: “Solicitar del Gobierno una mayor información en relación con la argumentación que avalaría su criterio contrario a la tramitación de la citada iniciativa” (reuniones de la Mesa de la Cámara de 30/09/2008 y 10/02/2009).

En cambio, cuando la Mesa ha entendido suficiente y justificada la motivación aportada por el Gobierno ha acordado: “Expresada por el Gobierno su disconformidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento de la Cámara, acordar que no procede la toma en consideración por el Pleno de la citada Proposición de Ley. Asimismo, comunicar este acuerdo al Grupo Parlamentario autor de la iniciativa y al Gobierno y publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales”

(reuniones de la Mesa de la Cámara de 10 y 23 de septiembre, 14 de octubre y 16 de diciembre de 2008).

Tras este informe de la Secretaría General, la Mesa acordó:

- Solicitar un informe complementario a este respecto.
- En relación con la comunicación de la disconformidad del Gobierno respecto a la toma en consideración de la Proposición de Ley de la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, y la Proposición de Ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados, con el voto en contra de la Sra. Presidenta y de la Sra. Romero y de la Sra. Sánchez-Camacho, la Mesa acordó admitir a trámite de toma en consideración las citadas Proposiciones de Ley, por considerar que el criterio del Gobierno no justificaba de forma objetiva y suficiente que las mismas implicaran aumento de créditos o disminución de ingresos del presupuesto en vigor.

a) Contenido del citado Informe complementario de la Secretaría General

Dicho Informe, que fue sometido a la consideración de la Mesa con fecha 29 de noviembre de 2016, comenzaba señalando que, con fecha 14 de octubre de 2016 y 7 de noviembre de 2016, el Gobierno presentó en el Registro General de la Cámara, en virtud de lo establecido en el art. 134.6 de la Constitución, comunicación de su disconformidad respecto de la tramitación de diversas Proposiciones de Ley, así como que la Mesa había encomendado a la Secretaría General la elaboración de un informe sobre calificación de los escritos del Gobierno en los que contemple la jurisprudencia existente en la materia, a fin de tener un criterio de actuación sobre la motivación que el Gobierno ha de acompañar para que se atienda su petición, así como el propio ámbito de competencia de la Mesa, teniendo en cuenta que afecta al ejercicio de la iniciativa legislativa de los Grupos Parlamentarios.

Dicho Informe de la Secretaría General, tras recoger exhaustivamente todos los precedentes producidos en Legislaturas anteriores y analizar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tanto la general relacionada con las facultades de la Mesa relativas a la calificación de escritos cuanto la relacionada con la facultad de disconformidad del Gobierno a la tramitación de Propositiones de Ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, llegó a las siguientes conclusiones:

1.^a El Gobierno tiene legitimidad constitucional (art. 134.6 CE) y reglamentaria (art. 126.2 RCD), para oponerse a la tramitación de enmiendas o proposiciones de Ley que supongan aumento de gasto o disminución de ingresos.

2.^a Esta facultad, que está constreñida “*al mismo ejercicio presupuestario*”, debe ejercerse de forma:

- expresa
- suficientemente motivada
- y realizarse en el plazo de treinta días hábiles desde su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes. El silencio del Gobierno pone a la Proposición de Ley en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración (art. 126.3 RCD)

3.^a Sin embargo, de acuerdo con los precedentes y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída sobre la materia, la Mesa, además de vigilar el cumplimiento de los requisitos formales por parte del Gobierno, puede, en el ejercicio de las competencias que le otorga el art. 31.1 4º y 5º RCD, examinar el contenido de la motivación aportada por el Gobierno; si bien, el control se ha de limitar, en los términos de la STC 242/2006 “*a las decisiones que sean arbitrarias o manifiestamente irrazonables*”.

A estos efectos, la Mesa podrá requerir del Gobierno la aportación de motivación adicional o complementaria para que su decisión sea adecuada al ejercicio de sus competencias y no suponga, en ningún caso, eventual violación de los derechos

fundamentales que, de conformidad con el art. 23.1 y 2 de la Constitución, asisten a los parlamentarios.

Asimismo, en el Informe previamente se señalaba que la Resolución del Congreso de los Diputados y del Senado de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales creada por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, parte de la idea de que la Mesa conoce y resuelve sobre las controversias que la cuestión citada pudiera producir, previendo la posibilidad de que dicha Oficina informe sobre si efectivamente la proposición o enmienda en cuestión afecta al ejercicio presupuestario vigente.

4.^a En todo caso, la Mesa no puede sustituir al Gobierno en el ejercicio de la prerrogativa constitucional y reglamentaria que éste tiene atribuida en los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD.

b) Actuaciones subsiguientes de la Mesa

En la misma reunión en la que la Mesa tomó conocimiento del Informe de la Secretaría General (29 de noviembre de 2016), la Mesa conoció el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se requería a la Mesa que revocara su acuerdo de 18 de octubre de 2016, por el que se admitía a trámite la toma en consideración de las Proposiciones de Ley antes mencionadas. El Secretario General informó que dicho acuerdo, de conformidad con el artículo 73.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el cual prevé el plazo de un mes para contestar, constituye un acto previo al eventual planteamiento de un conflicto ante dicho Tribunal. Ambas cuestiones quedaron pendientes de calificación.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 13 de diciembre de 2016, teniendo en cuenta que la Proposición de Ley Orgánica 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, fue tomada en consideración por el Pleno en su sesión del pasado 15 de noviembre, acuerda comunicar al Gobierno que no procede atender al requerimiento formulado y, en consecuencia, ratificar el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en su reunión del día

18 de octubre de 2016. En relación con la Proposición de Ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados, la Mesa acuerda no solicitar información adicional al Gobierno y, en consecuencia, comunicarle que no procede atender al requerimiento formulado, así como ratificar el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en su reunión del día 18 de octubre de 2016.

En la reunión de la Mesa de 28 de febrero de 2017, en relación con el conflicto entre órganos constitucionales promovido por el Gobierno en relación con los acuerdos antes citados, acordó lo siguiente:

1. Personarse en los procedimientos, a los efectos de formular alegaciones, sin perjuicio de que las mismas sean sometidas a conocimiento de la Mesa de la Cámara, de conformidad con lo previsto en el artículo 74 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
2. Encomendar la representación y defensa de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales y en las normas sobre organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, a la Letrada de las Cortes Generales Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la Cámara, D.^a Paloma Martínez Santa María, con quien se entenderán las sucesivas diligencias y trámites.
3. Comunicar este acuerdo al Tribunal Constitucional y al Senado.

El día 14 de marzo de 2017, se sometieron a conocimiento de la Mesa los correspondientes escritos de alegaciones de la Asesoría Jurídica de la Cámara, acordándose establecer un plazo de cuarenta y ocho horas para que los miembros de la Mesa pudieran estudiar dichos escritos. El día 16 de marzo de 2017, en relación con las alegaciones citadas, la Mesa expresó su parecer favorable a las mismas, con el voto en contra de la Sra. Presidenta y de las Sras. Romero y Sánchez-Camacho.

En las **alegaciones** presentadas ante el Tribunal Constitucional se reiteraban los argumentos recogidos en el Informe elaborado por la Secretaría General y se defendía la corrección jurídica de los dos acuerdos adoptados por la Mesa y que constituían el objeto del conflicto.

Por otro lado, tomado conocimiento del citado Informe, la Mesa ha venido adoptando diferentes acuerdos en relación con sucesivas disconformidades del Gobierno a la tramitación de Proposiciones de Ley, así como con ocasión de las solicitudes de reconsideración

planteadas en relación con los mismos. En algunos casos, se ha solicitado información complementaria al Gobierno y en otros se ha admitido la disconformidad del Gobierno.

III. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA EN EL CONFLICTO ENTRE ORGANOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO NÚM. 335/2017, DE 12 DE ABRIL DE 2018

La Sentencia citada, que desestima el conflicto entre órganos constitucionales del Estado número 335/2017, promovido por el Gobierno contra el Congreso de los Diputados, declara válido el acuerdo de la Mesa pues no menoscaba la competencia derivada del artículo 134.6 de la Constitución. El último párrafo de la Sentencia de referencia constituye un claro resumen del contenido de la misma:

“Por tanto, y de acuerdo con la doctrina que ha quedado expuesta, la apreciación de la Mesa de la Cámara en el sentido de considerar que la motivación del Gobierno resulta insuficiente para verificar la efectiva conexión de la medida con los ingresos y los gastos públicos, no ha supuesto el menoscabo de la competencia del ejecutivo en este caso. El artículo 134.6 CE contiene una prerrogativa del ejecutivo que tiene, como presupuesto habilitante, la vinculación estricta a la norma presupuestaria, que debe por ello verse afectada. Teniendo en cuenta, como ya se ha señalado, que cualquier iniciativa o proposición de ley es susceptible de suponer un incremento de gastos o una disminución de ingresos, el Gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios. 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, 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)”.

La Sentencia del Tribunal Constitucional define con mayor extensión la **prerrogativa del Gobierno** y, en relación con las **funciones de la Mesa**, la Sentencia las desarrolla y explica aún más.

a) Configuración de la prerrogativa del Gobierno

En primer lugar, la Sentencia reitera que la potestad que el artículo 134.6 de la Constitución atribuye al Gobierno se deriva que al

Ejecutivo no solo le está constitucionalmente atribuida en exclusiva la iniciativa parlamentaria presupuestaria, sino también el control sobre su reforma. Ahora bien, esta limitación que al poder legislativo del Parlamento establece la Constitución sólo es predicable de medidas que incidan directamente sobre el presupuesto aprobado. La 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 son 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 una política pública. Ahora bien, la prerrogativa del ejecutivo se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia sobre el Presupuesto del Estado sea real y efectiva. Lo contrario supondría una interpretación extensiva de los límites contenidos en el artículo 134. CE. En suma, la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el principio de anualidad. Consecuencia de lo anterior es que el veto presupuestario no podrá ejercerse en relación a presupuestos futuros. La motivación del Gobierno, por tanto, deberá hacerse de forma expresa y éste podrá oponerse solo en aquellos casos en los cuales la medida propuesta, enmienda o proposición, incida directamente en el citado presupuesto. La motivación del Gobierno debe expresar tal incidencia precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas. Lógicamente, el Gobierno dispone de margen de apreciación, pero la misma se vincula y ciñe a los casos en los cuales una Proposición de Ley tenga incidencia directa e inmediata en el plan presupuestario en vigor, lo que significa que implique razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario.

b) Funciones de la Mesa

La Sentencia del Tribunal Constitucional señala que esta prerrogativa del Gobierno no impide un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno.

Estas facultades de la Mesa, el Tribunal Constitucional las enmarca dentro de las facultades generales de calificación y las fundamenta en la necesidad de preservar los derechos fundamentales del artículo 23 de la Constitución, señalando que las decisiones de la Mesa pueden implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana por lo que dichas decisiones deber estar formal y materialmente motivadas.

La función de calificación que la Mesa ha de hacer en el presente caso, como por otra parte es regla general en la calificación de escritos de índole parlamentaria tiene en todo caso carácter técnico-jurídico, no respondiendo, como señala la Sentencia, en ningún caso a criterios de oportunidad política. El tipo de control que la Mesa debe ejercer ha de ceñirse a comprobar que el veto ejercido es de índole presupuestaria, de manera que encuentre encaje en el artículo 134.6 CE.

Este control técnico-jurídico de la Mesa ha de versar sobre los siguientes extremos:

-La Mesa podrá comprobar que el impacto presupuestario se refiere al **presupuesto en vigor y no a ejercicios presupuestarios futuros**, rechazándolo en este último supuesto.

-La Mesa podrá rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo en aquellos casos en los cuales éste no haya concretado la afectación al presupuesto vigente, precisando las **concretas partidas presupuestarias** que se verían afectadas. Para ello, la Mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, que debe ser expresa y suficientemente motivada, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan solo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis.

Dicho de otro modo, una vez que la Mesa constata en su función de calificación que la motivación del Gobierno se ha ejercido de conformidad con los criterios anteriormente expuestos, es decir, que la iniciativa supone un concreto incremento de gasto o disminución de ingresos, cuantificado en concretas partidas presupuestarias y que éstas están referidas al presupuesto en vigor, la Mesa no puede valorar la oportunidad política del ejercicio de la referida potestad por parte

del Gobierno, pues esto es lo que significa que no puede sustituir al Gobierno en el ejercicio de la prerrogativa constitucional.

Por el contrario, si la prerrogativa no se ha ejercido conforme a los requisitos señalados, la Mesa, por razones de legalidad, ha de no aceptar la disconformidad del Gobierno sin que ello deba entenderse como menoscabo de dicha prerrogativa.

IV. EFECTOS DE LA SENTENCIA

La Sentencia tan sólo tiene un efecto jurídico directo sobre el acuerdo impugnado. Así lo señala el propio Tribunal Constitucional, pues únicamente determina que el acuerdo de la Mesa objeto del conflicto resuelto fue correctamente adoptado y no menoscabó la prerrogativa del Gobierno.

En consecuencia, no procedería una revisión de oficio de todos los acuerdos adoptados por la Mesa con anterioridad en relación con otras iniciativas, sobre la base del principio de seguridad jurídica y de conservación de los actos.

Ahora bien, la Sentencia analizada en el presente Informe constituye **Jurisprudencia**, que viene, además a reforzarse con la entrada en la Cámara, con fecha 8 de mayo de 2018, de la Sentencia en el conflicto entre órganos constitucionales del Estado núm. 356/2017, de 26 de abril de 2017, contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 18 de octubre de 2016, por el que se toma en consideración para su tramitación por el Pleno, la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores Subcontratados, que también desestima dicho conflicto entendiendo que la decisión de la Mesa no menoscaba la competencia reconocida por el Gobierno en el art. 134.6 CE.

Los fundamentos jurídicos de la misma son coincidentes con los analizados con anterioridad en relación con la Sentencia en el conflicto entre órganos constitucionales del Estado núm. 335/2017.

De conformidad con el artículo 164 de la Constitución: *“Las sentencias del Tribunal Constitucional se publicarán en el Boletín Oficial del Estado con los votos particulares, si los hubiere. Tienen*

el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos”.

Adicionalmente, y aun cuando ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional lo mencionen específicamente, junto al valor de cosa juzgada y a su eficacia erga omnes, las sentencias del Tribunal Constitucional producen un efecto más, como es la vinculación de los poderes públicos a la jurisprudencia que en ellas se contiene, y que alcanza, no sólo al fallo, sino también, y ante todo, a la fundamentación, que es donde se recoge la interpretación que el Tribunal Constitucional hace de la Constitución. En este sentido se ha pronunciado el propio Tribunal en numerosas ocasiones, y de forma reciente en la Sentencia 95/2016, de 12 de mayo, cuyo Fundamento Jurídico 8 establece que: *“La especial vinculación que para todos los poderes públicos tienen las Sentencias de este Tribunal no se limita, según doctrina de este Tribunal, al contenido del fallo, sino que se extiende a la correspondiente fundamentación jurídica, en especial a la que contiene los criterios que conducen a la “ratio decidendi” (STC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 4)”*. De hecho, el propio Tribunal constitucional ha distinguido entre las observaciones *“obiter dicta”*, dichas al pasar y no trascendentes, y el *“dictum argumentativo”*, opiniones del Tribunal, que se relacionan más o menos lateralmente con las razones decisivas del fallo y que constituyen antecedentes con *auctoritas*, especialmente cuando exponen los criterios que conducen a la *ratio decidendi*. Así, en la STC 6/1991, de 15 de enero, FJ 4, se afirma que: *“esos dicta [argumentativos] son opiniones del Juez o Tribunal con propia eficacia y si bien no integran la cosa juzgada (ésta se configura en el fallo y su fundamento determinante), si valen como valoraciones jurídicas del Tribunal y constituyen, en cierto modo y buena medida, antecedentes dotados de auctoritas”*.

No en vano, como toda jurisprudencia, la del Tribunal Constitucional complementa al ordenamiento jurídico en su conjunto pero, además, por la especial posición que ocupa el Alto Tribunal, su jurisprudencia tiene una fuerza vinculante específica, y se beneficia de su

auctoritas, alcanzando una correlativa fuerza de obligar, extensible a todos los poderes públicos.

En consecuencia, la Mesa no puede desconocer el contenido de la Sentencia y, en el ejercicio ordinario de las funciones de calificación de los escritos de índole parlamentaria, de conformidad con el art. 31.1 del Reglamento, así como de las solicitudes de reconsideración que se pudieran formular al amparo del art. 31.2, escritos todos ellos que semanalmente se integran en el Índice Rojo, debe considerar la referida Jurisprudencia como parámetro para calificar, junto con el Reglamento, con arreglo a Derecho.

V. SITUACIÓN DE LAS PROPOSICIONES DE LEY EN RELACIÓN CON LAS CUALES EL GOBIERNO HA MANIFESTADO SU DISCONFORMIDAD

En relación con los escritos números de registro 85507 (solicitud de reconsideración del Grupo Parlamentario Socialista, de los acuerdos adoptados por la Mesa del Congreso de los Diputados con ocasión de la disconformidad manifestada por el Gobierno respecto de Proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios y por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, a la luz de los criterios expuestos en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de abril de 2018) y 85603 (solicitud de reconsideración del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, de los acuerdos adoptados por la Mesa del Congreso de los Diputados con ocasión de la disconformidad manifestada por el Gobierno respecto de las Proposiciones de Ley presentadas, a la luz de los criterios expuestos en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de abril de 2018). Es preciso señalar que hasta la fecha de presentación de los escritos de reconsideración señalados, desde el inicio de la Legislatura, el Gobierno ha presentado 64 escritos por los que comunica su disconformidad a la tramitación de iniciativas legislativas por suponer aumento de los gastos o disminución de los ingresos presupuestarios. En 3 ocasiones, estas disconformidades fueron rechazadas por la Mesa de la Cámara (una de ellas por haber sido presentado fuera de plazo) (122/1, 122/15 y 122/132), otras 3 veces el Gobierno retiró la disconformidad (122/81, 122/125 y 122/128) y, en

una ocasión, tras haberse comunicado la disconformidad, y habiendo acordado la Mesa solicitar mayor información del Gobierno, el Grupo parlamentario autor de la iniciativa la retiró (122/6).

En consecuencia, los escritos que ahora se analizan han de entenderse referidos a 57 iniciativas legislativas. De ellas, en 5 casos se acordó solicitar al Gobierno mayor información, estando pendiente la remisión de la misma. En el resto de los casos, la Mesa de la Cámara, teniendo en cuenta el escrito del Gobierno, acordó que no procedía la toma en consideración por el Pleno de las iniciativas. A su vez, en ambas categorías, cabe distinguir cuatro supuestos diferenciados:

1. Iniciativas respecto de las que ningún grupo pidió reconsideración. En esos casos habría que entender que la reconsideración solicitada, no existiendo plazo reglamentario para la misma, es procedente y, en consecuencia, acordar su traslado a la Junta de Portavoces a los efectos del artículo 31.2 del Reglamento. Se podría también dar traslado de la misma al Gobierno a los efectos de que, dentro de un plazo que sería fijado por la Mesa, y si lo estima pertinente, amplíe o concrete los motivos por los que se opuso a la tramitación de tales iniciativas, habida cuenta de las nuevas circunstancias planteadas por la Sentencia del Tribunal Constitucional. En esta situación se encuentran 40 iniciativas.
2. Iniciativas respecto de las que se solicitó la reconsideración del acuerdo de la Mesa, habiendo ésta resuelto al respecto. En este caso no cabría solicitar una nueva reconsideración, al haberse pronunciado ya la Mesa con carácter definitivo. Tampoco cabría, como se ha indicado con anterioridad una revisión de oficio. En esta situación se encuentran 13 iniciativas. Tan solo cabría que los Diputados o los Grupos Parlamentarios se dirigieran en amparo al Tribunal Constitucional contra el acuerdo definitivo de la Mesa.
3. Existe una iniciativa, la 122/73, respecto de la cual el Grupo Parlamentario autor ha recurrido el amparo ante el Tribunal Constitucional.
4. Iniciativas respecto de las que está pendiente que la Mesa resuelva las solicitudes de reconsideración presentadas. En estos supuestos, las reconsideraciones ahora presentadas se podrían acumular a las

existentes, de forma que se resolverían de forma conjunta. En esta situación se encuentran 3 iniciativas.

En los supuestos números 1 y 4, la Mesa podría tomar en consideración los nuevos argumentos que ofrece la Sentencia del Tribunal Constitucional y revisar su decisión inicial. Esta es precisamente, una de las funciones que cumple la figura de la reconsideración: que la Mesa, a la vista de argumentos nuevos manifestados por el Grupo o Diputado autor o, aportado por la Junta de Portavoces, pueda revisar su decisión inicial.

No obstante, habida cuenta de que los acuerdos objeto de eventual reconsideración fueron adoptados antes de que el Tribunal Constitucional manifestara sus aclaraciones en relación con la interpretación del art. 134 CE, y, que por tanto, la motivación del Gobierno no podía tenerlas en cuenta, podría también la Mesa confirmar sus acuerdos previos con base a esta consideración, y considerar que los requisitos expuestos en la nueva jurisprudencia del Tribunal Constitucional son exigibles tan solo a partir del momento de comunicación de las Sentencias y para decisiones futuras.

Existe una tercera posibilidad que, es la de permitir al Gobierno volver a manifestarse en relación con las proposiciones de ley sobre las que se plantea la reconsideración del acuerdo de aceptación del criterio de disconformidad del Gobierno, dejando que la nueva motivación se ajuste a los requisitos exigidos ahora por el Tribunal Constitucional y pudiendo fijar, o no, un nuevo plazo para que el Gobierno exprese su parecer.

En todo caso, los acuerdos deberán analizar, caso a caso, las Proposiciones de Ley y las correspondientes disconformidades.

Por lo demás, y sin perjuicio de lo anterior, los grupos parlamentarios tienen siempre la posibilidad de volver a presentar estas iniciativas. Como ha sucedido, por ejemplo, con las Proposiciones de Ley del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-en Marea, cuyas iniciativas, son idénticas o presentan alguna ligera variante con aquellas respecto de las que el Gobierno manifestó en su momento su disconformidad a la tramitación por suponer aumento de los créditos o disminución de los ingresos pre-

supuestarios y que fueron admitidas a trámite por la Mesa en reunión del pasado día 3 de mayo.

VI. CONCLUSIONES

1.^a La Sentencia del Tribunal Constitucional en el conflicto entre órganos constitucional del Estado núm. 335/2017, promovido por el Gobierno de la nación frente al Congreso de los Diputados, en relación con el acuerdo de la Mesa de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016, por el que, rechazando la disconformidad expresada por el Gobierno, se toma en consideración para su tramitación por el Pleno la Proposición de Ley Orgánica sobre la suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, que declara válido el acuerdo de la Mesa y entiende que éste no menoscaba la competencia derivada del artículo 134. 6 de la Constitución.

2.^a Esta Sentencia define con mayor extensión la prerrogativa del Gobierno y las funciones de la Mesa sobre el ejercicio de la misma. Así, además de las que recogen las conclusiones del Informe de la Secretaría General de 29 de noviembre de 2016, señala lo siguiente:

a) Configuración de la prerrogativa del Gobierno.

La potestad que el art. 134.6 CE atribuye al Gobierno solo es predicable de medidas que incidan directamente sobre el presupuesto aprobado. Dado que, rara vez las iniciativas parlamentarias son enteramente neutrales en relación con las cuentas públicas, siquiera de forma hipotética o indirecta, dicha prerrogativa se ha de ceñir a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva y referida al presupuesto en vigor en cada momento.

b) Funciones de la Mesa

- Esta prerrogativa del Gobierno no excluye, sino que precisa, de un pronunciamiento de la Mesa. Dicha calificación, que tiene en todo caso carácter técnico-jurídico, ha de versar sobre:
- Verificación de que el impacto presupuestario se refiere al presupuesto en vigor y no a ejercicios presupuestarios futuros.

- Verificación de que se precisan las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas. Para ello, la mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, que debe ser expresa y suficientemente motivada, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan solo constatar que el mismo es real y efectivo y no una mera hipótesis.

Dicho de otro modo, una vez que la Mesa constata en su función de calificación que la motivación del Gobierno se ha ejercido de conformidad con los criterios anteriormente expuestos, es decir, que la iniciativa supone un concreto incremento de gasto o disminución de ingresos, cuantificado en concretas partidas presupuestarias y que éstas están referidas al presupuesto en vigor, la Mesa no puede valorar la oportunidad política del ejercicio de la referida potestad por parte del Gobierno, pues esto es lo que significa que no puede sustituir al Gobierno en el ejercicio de la prerrogativa constitucional.

Por el contrario, si la prerrogativa no se ha ejercido conforme a los requisitos señalados, la Mesa, por razones de legalidad, ha de no aceptar la disconformidad del Gobierno sin que ello deba entenderse como menoscabo de dicha prerrogativa.

3.^a Efectos de la Sentencia.

a) La Sentencia solo tiene un efecto jurídico sobre el acuerdo impugnado, por lo que no procedería una revisión de oficio de todos los acuerdos adoptados por la Mesa con anterioridad en relación con otras iniciativas, sobre la base del principio de seguridad jurídica y de conservación de los actos.

b) La Sentencia, no obstante, constituye Jurisprudencia, que tiene una fuerza vinculante específica, por lo que la Mesa, en el ejercicio ordinario de las funciones de calificación de los escritos de índole parlamentaria, de conformidad con el art. 31 del Reglamento, debe considerar la referida jurisprudencia como parámetro para calificar, junto con el Reglamento, con arreglo a Derecho.

4.^a En cuanto a las Propositiones de Ley en relación con las cuales el Gobierno ha manifestado su disconformidad, cabe distinguir cuatro supuestos diferenciados:

- a) Iniciativas respecto de las que ningún grupo pidió reconsideración. En esos casos habría que entender que la reconsideración solicitada, no existiendo plazo reglamentario para la misma, es procedente y, en consecuencia, acordar su traslado a la Junta de Portavoces a los efectos del artículo 31.2 del Reglamento. Se podría también dar traslado de la misma al Gobierno a los efectos de que, dentro de un plazo que sería fijado por la Mesa, y si lo estima pertinente, amplíe o concrete los motivos por los que se opuso a la tramitación de tales iniciativas, habida cuenta de las nuevas circunstancias planteadas por la Sentencia del Tribunal Constitucional. En esta situación se encuentran 40 iniciativas.
- b) Iniciativas respecto de las que se solicitó la reconsideración del acuerdo de la Mesa, habiendo ésta resuelto al respecto. En este caso no cabría solicitar una nueva reconsideración, al haberse pronunciado ya la Mesa con carácter definitivo. Tampoco cabría, como se ha indicado con anterioridad una revisión de oficio. En esta situación se encuentran 13 iniciativas. Tan solo cabría que los Diputados o los Grupos Parlamentarios se dirigieran en amparo al Tribunal Constitucional contra el acuerdo definitivo de la Mesa.
- c) Existe una iniciativa, la 122/73, respecto de la cual el Grupo Parlamentario autor ha recurrido el amparo ante el Tribunal Constitucional.
- d) Iniciativas respecto de las que está pendiente que la Mesa resuelva las solicitudes de reconsideración presentadas. En estos supuestos, las reconsideraciones ahora presentadas se podrían acumular a las existentes, de forma que se resolverían de forma conjunta. En esta situación se encuentran 3 iniciativas.

En los supuestos números a) y d), la Mesa podría tomar en consideración los nuevos argumentos que ofrece la Sentencia del Tribunal Constitucional y revisar su decisión inicial. Esta es precisamente, una de las funciones que cumple la figura de la reconsideración: que la Mesa, a la vista de argumentos nuevos manifestados por el Grupo o Diputado autor o, aportado por la Junta de Portavoces, pueda revisar su decisión inicial.

No obstante, habida cuenta de que los acuerdos objeto de eventual reconsideración fueron adoptados antes de que el Tribunal

Constitucional manifestara sus aclaraciones en relación con la interpretación del art. 134 CE, y, por tanto, la motivación del Gobierno no podía tenerlas en cuenta, podría también la Mesa confirmar sus acuerdos previos con base a esta consideración, y tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal constitucional solo a partir del momento de comunicación de la Sentencia y para decisiones futuras.

5.^a Una tercera posibilidad consistente en solicitar del Gobierno el examen de las proposiciones de ley cuyas reconsideraciones serían procesalmente admisibles, para obtener una nueva manifestación del Gobierno con arreglo a los nuevos parámetros jurisprudenciales pudiendo fijar o no un plazo para ello.

6.^a En todo caso, los acuerdos deberán analizar, caso a caso, las Proposiciones de Ley y las correspondientes disconformidades. Por lo demás, y sin perjuicio de lo anterior, los Grupos Parlamentarios tienen siempre la posibilidad de volver a presentar estas iniciativas, como de hecho ha ocurrido con las iniciativas del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-en Marea, calificadas por la Mesa en su reunión el pasado 3 de mayo de 2018.

Palacio del Congreso de los Diputados, 16 de mayo de 2018.