

SOBRE LA COMPLEJA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL ARTÍCULO 134.6 DE LA CONSTITUCIÓN. COMENTARIO A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 139/2018, DE 17 DE DICIEMBRE Y 17/2019, DE 11 DE FEBRERO, EN LOS RECURSOS DE AMPARO NÚM. 729-2018 Y 1104-2018 (B.O.E. NÚM. 22, 25 DE ENERO DE 2019 Y 67, DE 19 DE MARZO DE 2019)

ON THE COMPLEX PRACTICAL ENFORCEMENT OF ARTICLE 134 (6) OF THE CONSTITUTION. COMMENT TO THE DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT 139/2018, OF SEPTEMBER 17 AND 17/2019, OF FEBRUARY 11, CONCERNING THE APPEALS FOR LEGAL PROTECTION NUMBERS 4877-2017729-2018 AND 1104-2018 (B.O.E. NUM. 22, OF JANUARY 25, 2019, AND NUM. 67, OF MARCH 19, 2019)

Sylvia MARTÍ SÁNCHEZ
Letrada de las Cortes Generales

RESUMEN

En las Sentencias 139/2018, de 17 de septiembre, y 17/2019, de 11 de febrero, el Tribunal Constitucional estima dos recursos de amparo por vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (art. 23 CE). En ambas sentencias, el Tribunal Constitucional considera que la Mesa del Congreso de los Diputados no ha ejercido su función calificadora de conformidad con las exigencias constitucionales derivadas de los arts. 23.2 y 134.6 CE, ya que no supo apreciar que la oposición del Gobierno no se ajustaba a los criterios jurisprudenciales sobre el art. 134.6 CE.

Palabras clave: veto presupuestario, principio de anualidad presupuestaria; iniciativa legislativa, derecho de participación política, funciones de la calificación de la Mesa del Congreso.

Artículos clave: arts. 23.2, 66.2 y 134. 6 CE.

Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: STC 223/2006, de 6 de julio; STC 242/2006, de 24 de julio; SSTC 34/2018, de 12 de abril; 44/2018, de 26 de abril y 94/2018, de 17 de septiembre.

ABSTRACT

In the Judgments 139/2018 of 17 September and 17/2019, of 11 February, the Constitutional Court upheld two constitutional complaints for infringement of the right to exercise representative functions in relation to the right of citizens to participate in public affairs through representatives (Article 23 of the Spanish Constitution). In both judgments, the Constitutional Court considers that the Bureau of the Congress of Deputies has not exercised its qualifying function in accordance with the constitutional requirements deriving from Articles 23.2 and 134.6 of the Spanish Constitution, since it failed to appreciate that the Government's opposition did not conform to the criteria of the case law on Article 134.6 of the Spanish Constitution.

Keywords: budgetary veto, the budgetary principle of annuality, legislative initiative, right of political participation, functions of the qualification of the Bureau of the Congress.

Key articles: Articles 23.2, 66.2 and 134.6 of the Spanish Constitution.

Related Constitutional Court Judgements: STC 223/2006 of 6 July; STC 242/2006, of 24 July; SSTC 34/2018, of 12 April, 44/2018, of 26 April and 94/2018, of 17 September.

I. ANTECEDENTES

Las sentencias que nos ocupan tienen su origen en sendos recursos de amparo contra acuerdos de la Mesa del Gobierno que, aceptando el criterio del Gobierno en aplicación del art. 134.6 CE, acordaban no someter las iniciativas al trámite de toma en consideración ante el Pleno de la Cámara.

El primero de los recursos, resuelto por la STC 139/2018, es un recurso de amparo promovido por ochenta y un diputados del Grupo Parlamentario Socialista contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 24 de octubre de 2017 y contra el Acuerdo de la misma Mesa de 21 de noviembre de 2017 que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el primero. Con los referidos Acuerdos, la Mesa aceptaba el criterio del Gobierno y resolvía la no procedencia de someter al trámite de toma en consideración la proposición de ley sobre modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones, a efectos del acceso y mantenimiento en la percepción de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva. La proposición de ley, según su Exposición de Motivos, pretendía poner remedio a aquellos casos en los que, por vivir los familiares directos en un mismo centro residencial, se les consideraba unidad económica de convivencia con los efectos que ello tiene sobre el cómputo de rentas y el cobro de la pensión. De ahí que el artículo único de la proposición de ley modificara el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en el sentido de añadir un segundo párrafo al apartado 4 del art. 363 para definir la unidad económica de convivencia en el siguiente sentido: *No se considerará que existe unidad económica en los supuestos de familiares en segundo o tercer grado de consanguinidad que convivan en un centro asistido o residencia para mayores.*

Según los términos de la disposición final segunda, la disposición entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, previéndose además en su disposición transitoria la revisión de los supuestos de extinción de la pensión no contributiva que se hubieran producido al considerar unidad económica la convivencia de familiares en segundo o tercer grado de consanguinidad, en

un centro asistido o residencia para mayores. Conviene tener en cuenta ambas disposiciones para entender bien el criterio del Gobierno –y por extensión el de la Mesa de la Cámara– al considerar el impacto que la iniciativa tenía sobre el presupuesto vigente. En este sentido, el 21 de octubre de 2017 el Gobierno comunicó a la Mesa de la Cámara su no conformidad a la tramitación de la iniciativa en aplicación del art. 134.6 de la Constitución: *Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.*

No es este el lugar para reproducir en detalle los argumentos del Gobierno. Quedémonos simplemente con su conclusión: “la modificación del régimen aplicable a las pensiones no contributivas en los términos planteados por la Proposición de ley comportaría un incremento de gasto público que, dado el actual marco de consolidación fiscal, podría no ajustarse a los escenarios de los próximos ejercicios.” Considerando además la disposición transitoria que destacábamos con anterioridad y que reviste de carácter retroactivo a la modificación, *a la vista de los importes abonados desde el año 2012 (5 años de retroactividad) y, suponiendo que las denegaciones por el motivo que se intenta regular pudieran suponer como mínimo un 0,1% del total (unas 400 personas), la aplicación de esta Proposición de Ley supondría un incremento presupuestario de como mínimo 13,5 millones de euros (13.411.882 €).*

La Mesa acogió los argumentos del Gobierno y por Acuerdo de 24 de octubre de 2017 acordó no someter la iniciativa al trámite de toma en consideración, decisión que confirmó en el Acuerdo de 21 de noviembre de 2017 que resolvió la solicitud de reconsideración presentada por el Grupo Socialista. Es frente a estos acuerdos que se presenta el recurso de amparo por vulneración del derecho a participar en condiciones de igualdad en las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE).

El segundo de los recursos, y del que trae causa la STC 17/2019, tiene su origen en los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados en relación con el veto gubernamental a la Proposición de Ley de modificación del Real Decreto Ley 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, para el fortalecimiento de la negociación colectiva

en las relaciones laborales presentada por el Grupo Parlamentario Confederal Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea. El texto contenía medidas tendentes a restringir las causas y supuestos de desvinculación de lo pactado en convenio colectivo, disposiciones tendentes a eliminar la prevalencia del convenio de empresa o dotar al procedimiento de modificación sustancial de las condiciones de trabajo de un carácter causal y extraordinario. Su disposición final segunda preveía la entrada en vigor al día siguiente de la publicación de la ley en el Boletín Oficial del Estado, excepto las medidas que supusieran aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto del ejercicio en curso, que entrarían en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente.

En su reunión de 20 de junio de 2017, la Mesa de la Cámara admitió a trámite la iniciativa, dando traslado de la misma al Gobierno a los efectos del art. 134.6 de la Constitución. El 28 de septiembre tuvo entrada en el Registro General de la Cámara el escrito de oposición del Gobierno entendiendo en lo fundamental que, al derogarse la flexibilización de la negociación colectiva introducida por la reforma laboral de 2012, el impacto presupuestario de la proposición de ley sería similar al impacto de derogar la propia reforma, ofreciendo a tal efecto datos procedentes de diversos estudios sobre el impacto positivo de la reforma laboral. Se invocaban asimismo argumentos de estabilidad presupuestaria en un escenario plurianual.

Mediante acuerdo de 10 de octubre de 2017, la Mesa del Congreso acordó, de conformidad con los arts. 134.6 CE y 126.2 del Reglamento del Congreso, no acceder a la toma en consideración por el Pleno de la proposición de ley presentada, acuerdo frente al cual el Grupo Proponente solicitó reconsideración que, tras la debida audiencia a la Junta de Portavoces, fue desestimada por Acuerdo de 21 de noviembre de 2017. Es importante mencionar, siquiera brevemente, las razones de la desestimación, que pueden resumirse como sigue: a) La disconformidad con la tramitación de la proposición de ley fue formulada por el Gobierno, órgano legitimado al efecto, en plazo y acompañando una motivación que puede considerarse expresa, suficiente y no arbitraria; b) El Gobierno es órgano competente porque así lo establece el art. 134.6 CE y la Mesa no puede sustituir al Gobierno en el ejercicio de esta competencia, debiendo limitarse

a comprobar que el Gobierno ha fundamentado suficientemente esa disconformidad; c) Puesto que la finalidad de la disconformidad del Gobierno es garantizar la ejecución del programa económico aprobado por la Ley de presupuestos, la Mesa considera suficiente la motivación gubernamental basada en una interpretación del art. 134.6 CE vinculada al escenario presupuestario plurianual y al respeto al principio de estabilidad presupuestaria garantizado en el art. 135 CE; d) por lo que respecta a la fórmula de entrada en vigor de la disposición final segunda, entiende la Mesa que resulta ambigua, al no especificar las medidas concretas cuya entrada en vigor quedaría diferida al próximo ejercicio presupuestario, lo que introduce un elemento de inseguridad jurídica; e) por todas las razones anteriores, no puede considerarse que el acuerdo de la Mesa vulnere el derecho a la participación política de los diputados proponentes, ya que se considera suficientemente motivado a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al ser suficiente que la motivación inicial del acuerdo sea expresa e individualizada al caso concreto, siendo durante el trámite de reconsideración cuando la Mesa habrá de detallar los motivos de su acuerdo de inadmisión. Frente a este Acuerdo de reconsideración y a aquél inicial del que traía causa, los proponentes presentaron recurso de amparo por vulneración de los derechos a la participación política (art. 23 CE), recurso resuelto por la sentencia que ahora comentamos.

II. RESUMEN

En ambas sentencias, el Tribunal Constitucional estima el recurso de amparo por considerar que la Mesa del Congreso de los Diputados no ha ejercido su función calificadora de conformidad con las exigencias constitucionales derivadas de los arts. 23.2 y 134.6 CE, ya que no supo apreciar que la oposición del Gobierno no se ajustaba a los criterios jurisprudenciales sobre el art. 134.6 CE.

Para llegar a esta conclusión, el Tribunal Constitucional se apoya fundamentalmente en la reciente hornada de sentencias sobre dicho precepto en relación con el art. 23.2 CE y que han sido objeto de comentario independiente en esta misma sección: SSTC 34/2018, de 12 de abril, 44/2018, de 26 de abril y 94/2018, de 17 de septiembre.

Bien es verdad que algunos aspectos esenciales de esta jurisprudencia se inauguraron con las SSTC 223/2006, de 6 de julio y 242/2006, de 24 de julio, pero las últimas decisiones han perfilado y matizado algunos aspectos. Huyendo de reiteraciones innecesarias nos limitaremos a señalar aquí los aspectos esenciales de esta jurisprudencia, debiendo subrayar que la valoración de la adecuada aplicación del art. 134.6 CE requiere analizar por razones cronológicas y de lógica argumental tanto el acuerdo del Gobierno como el de la Mesa del Congreso.

Por lo que respecta a la facultad de oposición del Gobierno –que deriva de su monopolio de la iniciativa presupuestaria (art. 134.1 CE)– se ciñe, en coherencia con el principio de anualidad presupuestaria, a los ingresos y gastos reflejados en el presupuesto vigente. No solamente no puede ejercerse el veto cuando se trate de gastos que incidan en presupuestos futuros, sino que tiene que tratarse de gastos que tengan una incidencia sobre el presupuesto en vigor que sea real y efectiva o, según otra expresión que también utiliza el Tribunal Constitucional, directa e inmediata, es decir, “que implique razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario”[FJ 4; SSTC 34/2018, FJ 7c), y 44/2018, FJ 5c)]. Queda por lo tanto descartada la constitucionalidad de un veto que pretenda proyectar la facultad del art. 134.6 CE sobre ejercicios plurianuales. Puesto que estamos ante una facultad que limita la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66 CE) y los derechos de los parlamentarios (art. 23 CE), su ejercicio ha de estar motivado, debiendo especificar el Gobierno en qué medida considera que la iniciativa tiene una incidencia real y efectiva sobre el presupuesto en vigor, lo que, según la más reciente jurisprudencia constitucional, ha de traducirse en la concreción por el Gobierno de las partidas presupuestarias afectadas.

Vistas las limitaciones constitucionales a la facultad de veto del Gobierno, no debemos olvidar que el amparo se plantea contra acuerdos de la Mesa, puesto que ésta tiene en el ámbito parlamentario la última palabra en cuanto al sometimiento de la iniciativa legislativa al trámite de toma en consideración. Está, por lo tanto, en su función calificadora, limitada por las exigencias constitucionales que se derivan del art. 134.6 y del *ius in officium* que acoge el art. 23. Ningún problema se plantea en relación con el control formal de

la respuesta del Gobierno, pues en realidad es un control reglado y estrictamente técnico-jurídico que habrá de limitarse a comprobar que el Gobierno haya dado respuesta expresa y motivada en plazo. Mucho más compleja es la apreciación del ejercicio del control material, puesto que el propio Tribunal Constitucional ha reconocido a la Mesa un cierto “margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria” [STC 242/2006, FJ 4], lo que se puede traducir en que la Mesa rechace el criterio del Gobierno por considerarlo manifiestamente infundado “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” [FJ 5]. Acepte o rechace el criterio del Gobierno, lo que está claro es que la Mesa debe proceder a una motivación expresa y razonada, en el primer caso porque afecta a los derechos fundamentales de los parlamentarios, y en el segundo, porque la posición institucional del Gobierno propia de nuestro parlamentarismo racionalizado se ve indudablemente cuestionada.

En aplicación de estas consideraciones, en la STC 139/2018, el Tribunal Constitucional concluye lo siguiente:

(...) puede calificarse de infundado, por ausencia de motivación, el argumento según el cual la ampliación del ámbito subjetivo de los beneficiarios, efecto pretendido por la iniciativa legislativa al delimitar el concepto de unidad económica familiar mediante la modificación del art. 363.4 de la LGSS en los términos propuestos, provocaría en términos potenciales un incremento del número de pensiones y, por ende, un aumento de gasto que habría de autorizarse mediante la ampliación del crédito presupuestario correspondiente. Y eso mismo es predicable del razonamiento según el cual la revisión de los supuestos en que tales pensiones no contributivas se hubieran extinguido a causa del obstáculo que la iniciativa legislativa pretende remover, prevista en la disposición transitoria de la proposición de ley, provocaría un inmediato aumento del gasto con la consiguiente repercusión en el crédito incluido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017. Tales circunstancias no se justifican con la valoración exigible en las precedentes sentencias de este Tribunal.

En consecuencia, tampoco se justifica el Acuerdo de la Mesa aceptando el criterio del Gobierno, por lo que se entiende vulnerado el derecho de los proponentes al ejercicio de cargo público (art. 23 CE).

En la STC 17/2019, y por lo que a los acuerdos de la Mesa respecta, entiende el Tribunal Constitucional, que su motivación es abstracta y formalista y, por tanto, incumple la función de control de la disconformidad planteada por el Gobierno. La motivación se habría limitado, según el TC, a señalar que el Gobierno ha ofrecido una fundamentación suficiente y razonable, sin ofrecer respuesta a los “concretos argumentos dados por el grupo parlamentario acerca de que la iniciativa legislativa no supone un aumento de los créditos presupuestarios”. Basa tal conclusión en las lagunas argumentales que detecta en la oposición del Gobierno. En primer lugar, el Gobierno habría pronosticado como consecuencia de la eliminación de las medidas de flexibilidad, un escenario negativo –aumento de 100.000 perceptores de la prestación por desempleo, lo que daría lugar a un gasto adicional de 1.500 millones de euros – “de manera rotunda y sin sujeción a ningún marco temporal, de manera que tampoco se especifica en esa primera parte del informe, si ese impacto surtiría efecto en el ejercicio presupuestario vigente a la fecha de su formulación o, por el contrario, afectaría también a ejercicios venideros.” En cuanto a la segunda parte del informe del Gobierno en la que se maneja la incidencia de la iniciativa propuesta en ejercicios presupuestarios venideros, contraría, según el Tribunal Constitucional, el ámbito temporal que para el ejercicio del derecho de veto se infiere del art. 134.6. Por todos estos motivos y dado que la Mesa acepta una argumentación del Gobierno que contraviene lo dispuesto en el art. 134.6 CE, se estima el recurso de amparo por vulneración de los derechos de participación del art 23.1 y 23.2 CE y se declara la nulidad de los acuerdos de la Mesa de 10 de octubre y 21 de noviembre de 2017 que decidieron la no procedencia de la toma en consideración por el pleno de la proposición de ley en cuestión.

III. COMENTARIO

Aunque los casos tratados en estas sentencias son muy diferentes, porque diversas son también las iniciativas que los motivan,

encontramos en ambas una serie de aspectos comunes que merece la pena destacar. En primer lugar, la aplicación al caso concreto de la doctrina general destaca por su brevedad y concisión, por lo que se han quedado muchas cuestiones sin resolver, tanto de las planteadas en los recursos como en los escritos de alegaciones del Congreso de los Diputados. Así, por ejemplo, la STC 139/2018, no incide en la diferencia trazada por los recurrentes entre crédito y gasto, es decir, en lo que sucede si la iniciativa implica aumento de gasto presupuestario, pero en la partida en cuestión queda crédito suficiente para hacer frente al mismo, o en la posible utilización de remantes de tesorería. Tampoco da respuesta a aquellos casos en los que el Gobierno no cita la partida presupuestaria afectada, tal y como formalmente ha venido exigiendo la jurisprudencia constitucional desde la STC 34/2018, de 12 de abril, pero de la motivación del Gobierno se desprende con claridad que el gasto en cuestión —en estos casos pensiones no contributivas y prestaciones por desempleo— es contenido necesario de la ley de presupuestos. No se pronuncia el Tribunal Constitucional tampoco sobre una cuestión nuclear como la del valor que merecen los datos y cálculos ofrecidos por el Gobierno, es decir, sus estimaciones, que los recurrentes consideraban poco justificadas y que la Mesa, sin embargo, desde la óptica de la lealtad institucional, tuvo por fiables. Lo que sí que está claro y así lo entiende la sentencia en aplicación de la propia jurisprudencia constitucional, es que la argumentación gubernamental referida a ejercicios futuros no podía tenerse en cuenta. Sin embargo, si trascendemos el plano meramente formal al que parecen haberse limitado las sentencias, no resulta tan evidente que la ampliación del ámbito subjetivo de los beneficiarios de las pensiones no contributivas, máxime si a dicha ampliación se le dota de carácter retroactivo, no tenga una incidencia directa sobre los gastos presupuestarios del ejercicio vigente (STC 139/2018). En la misma línea, y hablando ahora de la STC 17/2019, tampoco parece notorio que la argumentación gubernamental, apoyada en diversos informes, no pudiese ser considerada como razonable por la Mesa, sobre todo teniendo en cuenta que motivación semejante fue aceptada por el Tribunal Constitucional al pronunciarse sobre los presupuestos habilitantes del Decreto Ley de reforma laboral (Auto 43/2014, de 12 de febrero y Auto 35/2015, de 17 de febrero, entre otros).

IV. CONCLUSIONES

En la práctica no va a ser fácil la aplicación de la doctrina jurisprudencial, porque por un lado el Tribunal Constitucional impide a la Mesa sustituir la apreciación del Gobierno, cuyo criterio solamente podrá ser rechazado “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”, pero por otro parece imponer a la Mesa la obligación de analizar detalladamente la motivación gubernamental. No basta por lo tanto con que la Mesa al aceptar la argumentación del Gobierno actúe de manera razonable. Tampoco basta con que el Gobierno presente informes en favor de sus políticas y en contra de revertirlas, ya que el Tribunal Constitucional exige unos niveles de concreción que no reflejan en la práctica un gran margen de deferencia. Al exigir que la conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios sea directa e inmediata, actual, y por lo tanto no meramente hipotética, se están excluyendo del ejercicio del derecho de veto gubernamental muchas de las medidas de política económica, reservando dicho instrumento, exclusivamente, para las medidas de tipo prestacional de fácil cuantificación. Quizás es la idea que late detrás del art. 134.6 CE. Al fin y al cabo, se trata de una dovela del delicado equilibrio entre órganos constitucionales que solamente cumplirá su función cuando se aplique desde el más pulcro y riguroso respeto institucional.