

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 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 la 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 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 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 arts. 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 art. 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 art. 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 ésta es la primera vez que se plantea un conflicto de atribuciones sobre la base de los arts. 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 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).

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 arts. 134.6 CE y 126.2 RCD, como se refleja en el documento núm. 14 que se aporta, con datos referidos a las I, II, IX y XII Legislaturas. 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 arts. 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 pormenorizada 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 éste y el Congreso.

e) A continuación expone que, según ha quedado acreditado, el Gobierno ha cumplido con el requisito de la motivación (doc. núm. 3). En concreto, en este caso es evidente que la proposición de ley afecta a los Presupuestos 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 (FSE).

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 financiados por el FSE, 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 art. 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 doc. núm. 12, y la memoria de análisis de impacto normativo del Real Decreto-ley 5/2016 (doc. 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 (doc. 13) se señala que la aprobación de la norma en los términos planteados no tiene efectos sobre la cofinanciación por el FSE 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 art. 75.2 LOTC, se solicita que se declare que corresponde al Gobierno la atribución de impedir la tramitación parlamentaria de la proposición de ley objeto de este conflicto y, en consecuencia, se declare nulo el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016 y la tramitación parlamentaria subsiguiente a su adopción. 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 art. 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 art. 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 (FSE) es un ingreso presupuestario del Estado español. Este dato es clave porque el art. 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 (docs. 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 FSE 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 FSE, 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 FSE.

b) Expone seguidamente una serie de consideraciones relativas al art. 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 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, 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 TC 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 (FSE).

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 art. 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 art. 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 MECD, “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 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”. 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 FSE, 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 art. 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 art. 66.2 CE, y que ésta 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 arts. 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 art. 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 arts. 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 art. 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 art. 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 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 art. 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 sólo 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 art. 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 arts. 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 art. 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 art. 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 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 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 art. 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 art. 134.6 CE se reproduce para las enmiendas a un proyecto de ley, y para las proposiciones de ley, respectivamente, en los arts. 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 art. 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 art. 61 b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura, de idéntico contenido al art. 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 “[l]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 art. 105.2 del Reglamento del Parlamento Vasco, de contenido similar al art. 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 art. 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 art. 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; 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 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 sólo 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 arts. 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 art. 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 art. 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 art. 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 art. 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 art. 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 art. 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 art. 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” (134.2 CE), como negativamente, con las limitaciones específicas relativas a la materia tributaria del art. 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, -art. 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 art. 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 art. 134 CE, a cuyo apartado 5 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 art. 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 art. 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 art. 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 art. 134.6 CE, de manera que la conformidad que debe prestar el Gobierno se refiere a la incidencia de una iniciativa del Parlamento sobre el Presupuesto mismo, pues su fin, como ha quedado razonado, es salvaguardar la autorización ya obtenida por el Ejecutivo del Legislativo sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto, y, en suma, su propia acción de Gobierno (art. 97 CE). Por ello, aunque el denominado “veto presupuestario” sea un reflejo de la confianza otorgada por la Cámara, que no podrá después, yendo contra sus propios actos, retirar de forma indirecta por la vía de una iniciativa parlamentaria, lo determinante para su régimen jurídico es la propia función instrumental que el Presupuesto cumple al servicio de la acción del Gobierno.

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

a) En primer lugar, en cuanto a su alcance objetivo, hemos constatado que al Ejecutivo no sólo le está constitucionalmente atribuida, 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 art. 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 art. 134.6 CE, cuyo efecto limitador de la actividad misma del Legislativo es evidente, se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia sobre el Presupuesto del Estado sea real y efectiva. Lo contrario supondría una interpretación extensiva de los límites contenidos en el art. 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 art. 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 art. 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 art. 134.6 CE “se basa en la confianza concedida al Gobierno a través de la aprobación del presupuesto para ejecutar su programa anual de política económica sin que 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 art. 97 CE. Por ello, en suma, la función del art. 134.6 CE es salvaguardar la propia función del Presupuesto; de ahí que la potestad contenida en el art. 134.6 CE deba entenderse como un mecanismo que consiente al Gobierno defender su legítimo ámbito de actuación constitucionalmente previsto.

Consecuencia de lo anterior es que el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el art. 134 CE. Ciertamente todo Presupuesto está lógicamente 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 art. 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 art. 126 del 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 art. 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 art. 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 art. 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 art. 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 arts. 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 aquellas 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 art. 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 art. 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 art. 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 art. 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 art. 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 art. 134.6 CE. Para ello, resulta necesario examinar tanto la motivación exteriorizada por el Gobierno al invocar la potestad del art. 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 cien de dicho programa. Así, de una financiación total de 964.149.503,55 euros, 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 euros). 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 art. 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 art. 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 art. 134.6 CE se refiere a una pérdida eventual de ingresos procedentes del Fondo Social Europeo (FSE) 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 art. 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 art. 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).

F A L L O

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.