

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Encarnación Roca Trías, Presidenta, don Fernando Valdés Dal.Ré, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **SENTENCIA**

En el recurso de amparo núm. 4292-2017, promovido por don Josep Vendell Gardeñes, portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados, representado por el Procurador de los Tribunales don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba y defendido por el Letrado don Alejandro Mata Camacho, contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 28 de abril de 2017, que, con aceptación del criterio del Gobierno de la Nación, resolvió la no procedencia de someter la proposición de ley para el cierre de las centrales nucleares instaladas en España que dicho Grupo Parlamentario había presentado para su toma en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados, así como contra el Acuerdo de la misma Mesa de 6 de junio de 2017, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el mismo. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **Antecedentes**

1. Por medio de escrito registrado en este Tribunal el día 6 de septiembre de 2017, el Procurador de los Tribunales don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba, en nombre y representación de don Josep Vendrell Gardeñes, portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados, interpuso

recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 28 de abril de 2017, que, con aceptación del criterio del Gobierno de la Nación, había resuelto la no procedencia de someter la proposición de ley para el cierre de las centrales nucleares instaladas en España que dicho Grupo Parlamentario había presentado para su toma en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados, así como contra el Acuerdo de la misma Mesa de 6 de junio de 2017, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el mismo.

2. Los hechos en los que se funda el presente proceso de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En fecha 28 de febrero de 2017, la Mesa del Congreso de los Diputados admitió a trámite la proposición de ley para el cierre de las centrales nucleares presentado por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (en adelante, el Grupo Parlamentario Unidos-Podemos) y acordó su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y su traslado al Gobierno de la Nación, a efectos de lo previsto en los arts. 134.6 CE y 126.2 del Reglamento del Congreso.

La Proposición de Ley contenía un total de cuatro artículos, cinco disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Del citado conjunto normativo y, en lo que ahora es de interés, la iniciativa legislativa presentada proponía las siguientes medidas:

- Art. 1: cierre progresivo de las centrales nucleares actualmente en funcionamiento en el territorio del Estado, que se haría efectivo en el momento en que las autorizaciones en vigor concluyeren.

- Art. 2: cierre definitivo de la Central de Santa María de Garoña (no se encuentra en funcionamiento en la actualidad), procediéndose a realizar las actuaciones oportunas para su clausura y desmantelamiento.

- Art. 3: calendario de cierre de las centrales nucleares: Período comprendido entre 2020 y 2024.

- Art. 4: Clausura y desmantelamiento: Actuaciones necesarias para llevarlo a efecto en condiciones de seguridad.

- Disposición final tercera: “Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, excepto las medidas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto del ejercicio en curso, que entrarán en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente”.

b) El Gobierno respondió a lo interesado mediante la presentación, el día 7 de abril de 2017, de un escrito en el que comunicaba que no prestaba su conformidad para su tramitación por entender que la aprobación de la proposición de ley presentada “supondría un aumento de los créditos presupuestarios y una disminución de los ingresos presupuestarios”. A tal efecto, acompañaba a aquel escrito un informe del Gabinete del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital de 4 de abril anterior, en el que, en apretada síntesis, se destacaban los siguientes aspectos:

- El cierre de las centrales nucleares “mermaría la recaudación fiscal que, si bien podría mantenerse mediante la actividad de una fuente de energía alternativa de sustitución, no se vería compensada por el hueco dejado por la nuclear”, dado que la nueva generación eléctrica únicamente estaría sometida al impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica, lo que supondría una merma de ingresos de entre 210 y 280 millones de euros, que se dejarían de recaudar.

- En referencia al art. 1 de la proposición de ley, se sostiene en el informe que “podría producirse un aumento de los créditos ya que la aprobación de esta PL podría generar la exigencia de responsabilidad patrimonial por los titulares de las instalaciones” que tuvieran solicitada una renovación de su autorización y que pudieran haber realizado gastos e inversiones en su mantenimiento. Se añadía que la cantidad recaudada por este concepto por el Estado ascendió aproximadamente en el año 2016 a 2.200 millones de euros.

- En relación con la Disposición Final Tercera de la proposición de ley se destaca que, pese a la dicción literal de este precepto, que señala que las medidas que supusieran aumento de créditos o disminución de ingresos no entrarían en vigor en el ejercicio presupuestario en curso sino en el siguiente, el texto, además de suscitar serias dudas sobre su conformidad al principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 CE, “subyace la evidente intención de sustraer la tramitación de la proposición de ley a la conformidad del Gobierno resultante del artículo 134.6 de la Constitución...”, concluyendo que tal aplicación del precepto constitucional de referencia no queda eludida porque “debe, cuando menos entenderse referida a un escenario presupuestario

plurianual con vigencia para tres ejercicios al que debe sujetarse la acción de gobierno, y este a su vez en el objetivo de estabilidad presupuestaria que, con idéntica vigencia, fija el Gobierno y somete a la aprobación de las Cortes Generales”.

- Concluye el informe, de una parte, con la afirmación de que la aprobación de la indicada proposición de ley “generaría tanto una disminución de los ingresos presupuestarios como un aumento de los créditos presupuestarios” negando su conformidad a la tramitación. Y, de otro lado, con unas consideraciones adicionales sobre la aplicación temporal del art. 134.6 CE que concluyen con la tesis de que una iniciativa como la propuesta, “en que se demora al siguiente ejercicio presupuestario la entrada en vigor de preceptos que suponen un aumento de los gastos o disminución de los ingresos presupuestarios, condiciona al Gobierno la elaboración del proyecto del Ley de Presupuestos Generales del Estado” suponiendo una invasión de la competencia exclusiva que tiene el Estado, reconocida en el art. 134.3 CE, por lo que la limitación establecida en el art. 134.6 CE no se refiere exclusivamente a los presupuestos en curso sino también cuando dicho efecto se demore a ejercicios presupuestarios futuros.

c) Recibida la precedente comunicación, la Mesa del Congreso, mediante Acuerdo de 28 de abril de 2017, resolvió que no procedía acceder a la toma en consideración por el Pleno de la proposición de ley presentada, lo que así puso en conocimiento del grupo parlamentario autor de la iniciativa, y publicar el Acuerdo adoptado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

d) El Grupo Parlamentario Unidos-Podemos presentó, en fecha 10 de mayo de 2017, escrito contra el Acuerdo anterior y solicitó su reconsideración con fundamento en que el contenido de la proposición de ley no afectaba al ejercicio presupuestario en curso, pues el cierre definitivo de todas las centrales nucleares se demoraba, más allá incluso del escenario presupuestario plurianual al que se había referido el informe que acompañaba a la decisión del Gobierno de oponerse a la tramitación de la proposición de ley.

e) Mediante nuevo Acuerdo de 6 de junio de 2017, la Mesa de la Cámara, después de haber oído a la Junta de Portavoces, decidió desestimar la solicitud de reconsideración presentada, por considerar que la proposición de ley, a pesar de establecer un calendario diferido a años posteriores para el cierre de las centrales nucleares, tal circunstancia “no implica necesariamente que no exista en los años previos un impacto presupuestario...” Asimismo, en relación con la “fórmula empleada” en la Disposición Final Tercera de la proposición de ley, destaca que “resulta ambigua, al no especificar las medidas concretas cuya entrada en vigor quedaría diferida al

próximo ejercicio presupuestario, lo que introduce un elemento de inseguridad jurídica sobre el que el propio Gobierno ha advertido en su informe”. Por último, señala que, al igual que en casos anteriores, en los que la Mesa, para supuestos equivalentes de legislaturas anteriores, había dado por bueno el criterio de disconformidad del Gobierno a la tramitación de iniciativas con impacto presupuestario en ejercicios futuros, obraba en este caso, también, del mismo modo.

f) Finalmente, contra los Acuerdos de 28 de abril y de 6 de junio de 2017, la representación del Sr. Vendrell Gardeñes, portavoz del Grupo Parlamentario Unidos-Podemos en el Congreso de los Diputados ha presentado demanda de amparo.

3. En su demanda de amparo el recurrente entiende vulnerado su derecho de participación en asuntos públicos (art. 23.2 CE), en un doble sentido, planteando una queja de modo principal y otra, subsidiaria de la anterior:

a) En lo que atañe a la queja principal, considera el actor que la facultad de veto a las iniciativas legislativas parlamentarias que el art. 134.6 CE reconoce al Gobierno de la Nación ha sido aplicada por éste a un ámbito no previsto por el mismo, toda vez que dicha potestad tiene como límite temporal el del ejercicio presupuestario en vigor y no cuando la proposición de ley pueda afectar a ejercicios presupuestarios futuros, para los que no ha sido aprobado todavía el presupuesto anual correspondiente. En este sentido, señala que la facultad de oposición gubernamental a la tramitación de una proposición de ley presentada “se ha ejercido siempre en relación con el presupuesto aprobado por las Cortes, de modo que el incremento de gastos o la disminución de ingresos se predica respecto de las previsiones de la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado”.

Con apoyo en un previo informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 28 de noviembre de 2016, reitera que “la afectación al presupuesto en vigor se ha considerado tradicionalmente como un elemento formal, de concurrencia necesaria y de control pleno por parte de la Mesa de la Cámara”. En este sentido, puntualiza que la jurisprudencia de este Tribunal ha distinguido dos ámbitos de decisión por parte de la mesa del Congreso sobre informes gubernamentales de disconformidad presupuestaria: el primero, material, “en el que debe reconocerse un margen de decisión al Gobierno, limitado esencialmente por la necesidad de motivación y la exclusión de casos irrazonables y manifiestamente arbitrarios” y un segundo ámbito, de carácter formal, “de plena responsabilidad y decisión de la Mesa, constituido por la concurrencia de los requisitos necesarios para el ejercicio de la facultad del Gobierno”. Y es

precisamente, en relación con este segundo ámbito, en el que sólo es constitucionalmente lícita la oposición gubernamental cuando la proposición de ley afecte al ejercicio presupuestario en curso.

Pasa, a continuación, a analizar de modo detallado el fundamento constitucional de la facultad gubernamental de disconformidad y, con apoyo en la doctrina de este Tribunal declarada en sus SSTC 222/2006, de 6 de julio (FJ 5) y 242/2006, de 24 de julio (FJ 6), de las que cita determinados pasajes, llega a la conclusión de “el presupuesto (parlamentariamente) aprobado se constituye en el fundamento y condición habilitante del ejercicio de la facultad gubernamental del art. 134.6 CE, no sólo porque así se derive de la letra de la Constitución, sino también porque así resulta de la propia naturaleza y finalidad de la institución”. Esta tesis, según afirma, es sostenida también por “las instituciones políticas hasta hoy”, al igual que el informe citado de la Secretaría General del Congreso de los Diputados y de la resolución de 29 de julio de 2011, que regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, que dispone que dicha Oficina puede ser requerida por el Congreso para evaluar el impacto de una iniciativa parlamentaria sobre la que el Gobierno haya mostrado su disconformidad, ciñéndola de modo exclusivo al aumento de los créditos o disminución de los ingresos del ejercicio en curso.

Únicamente, según refiere, el Acuerdo impugnado de 6 de junio de 2017 se habría apartado de este planteamiento al extender la facultad de veto del Gobierno “a un ámbito ajeno al presupuesto aprobado, sin que en ningún momento se refiera al carácter novedoso de esta interpretación ni a su carácter contrario a la realizada por la propia Secretaría General de la Cámara en su informe de 28 de noviembre”.

A continuación, pasa el demandante a analizar la extensión de la facultad gubernamental a ejercicios futuros, sin presupuesto aprobado, destacando que la Mesa ha hecho suyo el criterio del Gobierno “que vincula la facultad a los objetivos de estabilidad presupuestaria, como elemento del escenario presupuestario plurianual que la Mesa equipara al programa económico de la Ley de presupuestos en cuanto a la necesidad de garantizar su ejecución”, sin que en el Acuerdo de 6 de junio de 2017 “se aporte ningún elemento nuevo de hecho ni de derecho a los argumentos incluidos en el informe del Gobierno”, por lo que entiende que esta operación interpretativa, que extiende analógicamente la aplicación del art. 134.6 CE, no sólo ya al presupuesto aprobado, sino también y con fundamento en el principio de estabilidad presupuestaria, a la planificación de los tres años siguientes, que está sometido a la aprobación

parlamentaria (art. 15 de la LO 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera), plantea, a su entender, “numerosas dificultades, especialmente en la medida en que toda interpretación debe ser favorable al ejercicio de los derechos fundamentales y las normas que los limitan (el art. 134.6 CE en este caso) no son susceptibles de interpretaciones expansivas” y, con apoyo en la doctrina de la STC 242/2006 (FJ 4), señala que “toda limitación de los derechos fundamentales se ve sometida a una exigencia especialmente reforzada de motivación...”.

Agrega a lo expuesto que, “aunque se admitiera la posibilidad de una interpretación de la norma que fuese restrictiva de los derechos del art. 23 CE, concurren en el caso presente tres elementos que conducen a rechazar tal posibilidad: la falta de una base normativa, las diferencias de contenido y función entre presupuesto y objetivos de estabilidad y las consecuencias materiales de la extensión de la aplicabilidad de las facultades del 134.6 CE”.

Seguidamente, pasa a analizar cada uno de estos tres aspectos, destacando, respecto del primero, que la extensión de las facultades del art. 134.6 CE al ámbito de la estabilidad presupuestaria y, específicamente, a los objetivos de estabilidad del art. 15 de la LO 2/2012 “no cuenta con previsión normativa alguna”. Señala, al respecto, que “ni la reforma constitucional de 2011, ni la propia Ley Orgánica 2/2012 y sus posteriores reformas ni la Ley General Presupuestaria... ni las normas parlamentarias consideraron el establecimiento de una regla de aplicación a los objetivos de estabilidad de alguna de las normas propias de la ley de presupuestos”. En lo que atañe al segundo de los aspectos, se detiene en destacar las diferencias que existen entre presupuesto y objetivos de estabilidad, poniendo el acento en que “ambos instrumentos presentan una naturaleza, procedimiento, efectos y finalidades muy distintos, que impiden la aplicación a los objetivos de las previsiones existentes para el presupuesto: la garantía de la posición ejecutiva del Gobierno durante la vigencia del presupuesto no tiene correlato alguno en el ámbito de los objetivos de estabilidad”. Por último, respecto de lo que denomina “consecuencias de la ampliación” de la facultad gubernamental del art. 134.6 CE a los objetivos de estabilidad “implica una alteración esencial y grave del equilibrio entre mayoría gubernamental y oposición en relación con la iniciativa legislativa y, en consecuencia, con el debate político y el pluralismo”. Al permitirse esta ampliación de la facultad del art. 134.6 CE, se produce, como consecuencia, la posibilidad de que se cercene cualquier iniciativa legislativa de la oposición o que, al menos, el veto gubernamental pueda “desplazar sus efectos durante cuatro años”. Se produciría, por tanto, una doble restricción de las iniciativas parlamentarias de

la oposición porque, por un lado, “se verían afectadas iniciativas que hoy no lo resultan, en la medida en que sus efectos económicos no son inmediatos”; y, de otra parte, “porque la remisión de la vigencia de la iniciativa al próximo ejercicio, que permite actualmente su debate, se vería sustituida por una remisión a cuatro años, que reduce extraordinariamente, cuando no elimina, la eficacia y el interés del debate político sobre la iniciativa propuesta”.

De las consideraciones expuestas, la parte demandante extrae la conclusión de que la “correcta interpretación del art. 134.6 CE impide su utilización como fundamento de la disconformidad del Gobierno, por lo que la Mesa debería haber considerado que la misma carecía de base normativa y, en consecuencia y en el marco del juicio de legitimidad formal de la misma, haber rechazado los efectos pretendidos por el Gobierno”. Por todo ello, entiende que, al haber asumido la Mesa los argumentos del Gobierno y no haber dado trámite a la iniciativa parlamentaria suscitada por el Grupo Unidos-Podemos, “ha vulnerado los derechos de participación política de los diputados que presentaron la proposición” y debe ser, por tanto, anulada por este Tribunal, “ordenando la correspondiente tramitación y sometimiento de la proposición a la debida toma en consideración por el Pleno del Congreso”.

b) De modo subsidiario y para el supuesto de que el anterior motivo de amparo no prospere, la demanda alega una segunda vulneración del derecho de participación política del recurrente pues entiende que los Acuerdos impugnados carecen “de la motivación mínima exigible de acuerdo con la jurisprudencia constitucional” los que los convierten en manifiestamente irracionales y arbitrarios.

Este planteamiento inicial lo desarrolla en sucesivos apartados que, resumidamente, se exponen a continuación:

(i) En primer lugar y con cita de la doctrina de este Tribunal, entiende el demandante que la motivación ofrecida por los Acuerdos impugnados, en la medida en que hace extensiva la aplicación del art. 134.6 CE más allá del presupuesto en vigor y lo hace a otros ejercicios presupuestarios, con fundamento en los objetivos de estabilidad, “reduce esencialmente el derecho de participación política y redobla los efectos negativos sobre los principios de pluralismo y democracia”, al tiempo que “la ausencia de una base legal expresa así como de una práctica consolidada que permita concretar los supuestos de aplicación y sus límites” exige una motivación especialmente intensa.



(ii) En segundo término, destaca que la Mesa dispone de una doble función, formal y material, de valoración y control de la comunicación del Gobierno que vete una iniciativa legislativa parlamentaria y esta facultad de control “debe ser más intensa cuando los efectos de la decisión también lo son y su base resulta más dudosa o indeterminada”.

(iii) Seguidamente, la demanda alude a que los Acuerdos de la Mesa han carecido de una motivación autónoma ya que, para tomar su decisión, se han remitido en su integridad a los argumentos que sostuvo ya el Gobierno al formular su veto a la proposición de ley del Grupo Parlamentario Unidos-Podemos, “sin que conste ningún análisis ni valoración del mismo, a pesar de sus efectos de carácter novedoso, la discusión sobre su base jurídica y su expresa contradicción con el citado informe de la Secretaría General del Congreso, elaborado pocos meses antes (28 de noviembre de 2016)”.

(iv) En la medida en que los Acuerdos de la Mesa no incorporan nueva argumentación a los razonamientos esgrimidos por el Gobierno en su comunicación y aquellos se remiten a los que ha aportado el Ejecutivo, la demanda dedica los siguientes apartados (que enumera del 18 al 20 en su texto) a analizar y a rebatir tales razonamientos, formulados en relación con los objetivos de estabilidad presupuestaria, disminución de ingresos y afectación de este resultado a aquellos objetivos, aumento del gasto y determinación de los efectos temporales de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Unidos-podemos, para concluir que tampoco el informe gubernamental dispone de motivación que justifique la utilización del veto previsto en el art. 134.6 CE. En el parecer del actor, ante la inexistencia de los efectos económicos perjudiciales que señala el Gobierno, “se produce así un supuesto claro de manifiesta falta de fundamento o de fundamentación irrazonable, que debería haber provocado el rechazo de la posición gubernamental por la Mesa y la consiguiente tramitación de la proposición de ley”.

La demanda concluye solicitando de este Tribunal que dicte sentencia estimatoria del recurso, previa declaración de haber sido vulnerado el derecho de participación política del recurrente, con pronunciamiento anulatorio de “la Resolución de la mesa del Congreso de 6 de junio de 2017” y restablecimiento del derecho fundamental vulnerado, “ordenando que se someta la proposición de ley para el cierre de las centrales nucleares al trámite de toma en consideración por parte del Pleno”.

4. En providencia de 6 de marzo de 2018, la Sección Cuarta de la Sala Segunda de este Tribunal admitió el recurso de amparo y acordó, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC,

dirigir atenta comunicación a la Presidenta del Congreso de los Diputados, a los efectos de que remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a los Acuerdos de la Mesa de 28 de abril y de 6 de junio de 2017 impugnados, al tiempo que le emplazaba, concediéndole un plazo de diez días, para que pudieran comparecer, si lo desean, en el recurso de amparo los que hubieran sido parte en el procedimiento, salvo el recurrente en amparo.

En dicha resolución se señala que el recurso presenta especial trascendencia constitucional porque “el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2, a)], así como porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias jurídicas generales [STC 155/2009, FJ 2 g]”.

5. Por medio de escrito presentado el día 15 de marzo de 2018, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara del 13 de marzo anterior, que ordenó dar traslado al Tribunal de fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes, al tiempo que decidía personarse en el procedimiento por medio de la Letrada Jefe de la Asesoría Jurídica de las Cortes Generales.

6. Mediante Diligencia de Ordenación de 19 de marzo de 2018, el Tribunal acordó tener por personado y parte en el procedimiento a la Letrada doña Paloma Martínez Santamaría, en nombre y representación de la Mesa del Congreso de los Diputados, así como dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

7. El día 27 de abril de 2018 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal en el que solicita la estimación del recurso, interesando la declaración de nulidad de los Acuerdos de 28 de abril y de 6 de junio de 2017 de la Mesa del Congreso, por entender que han vulnerado “el derecho al ejercicio del cargo público parlamentario y de participación política de los recurrentes del art. 23.2 CE, así como el de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes del art. 23.1 CE”. Igualmente, en orden al restablecimiento del derecho vulnerado, solicita del Tribunal un pronunciamiento que ordene la retroacción de actuaciones para que “por la Mesa del Congreso se dicte un nuevo Acuerdo relativo a la comunicación de disconformidad expresada por el

Gobierno, respetuoso con la facultad legislativa parlamentaria y el derecho del Grupo Parlamentario proponente de la iniciativa legislativa”.

Inicia el Ministerio Fiscal su escrito de alegaciones con una detallada exposición de los antecedentes de hecho que resultan coincidentes, en su sustancia, con los descritos en el apartado 2 de esta sentencia. Seguidamente, en los Fundamentos de Derecho, recoge un primero, introductorio del objeto del recurso, que alude a la identificación del recurrente, de los dos Acuerdos de la Mesa del Congreso impugnados y de las concretas vulneraciones del derecho de participación política que denuncia. En los tres Fundamentos de Derecho siguientes, hace respectiva mención a la doctrina constitucional sobre la afectación que las decisiones de las Mesas de los Parlamentos tienen sobre el ejercicio de la función parlamentaria y, por ende, sobre el de participación política de los ciudadanos a través de sus representantes políticos; alude el siguiente Fundamento a las concretas vulneraciones del derecho invocado, denunciadas por la demanda de amparo respecto de los Acuerdos de la Mesa impugnados, ceñidas, de una parte, a la extensión de la facultad gubernamental de veto del art. 134.6 CE a un ámbito temporal no previsto por el precepto constitucional y, de otro lado, a la carencia de motivación suficiente y adecuada de los Acuerdos impugnados respecto de la función de control por la Mesa del ejercicio de aquella facultad gubernamental. Y el tercero atiende, de modo más específico, al análisis de la facultad de veto concedida al Gobierno por el art. 134.6 CE y a las funciones de control de la Mesa del Congreso de los Diputados sobre aquel así como de las necesarias exigencias de motivación que deben contener sus Acuerdos cuando éstos impidan el acceso al Pleno de la Cámara para su debate de las proposiciones de ley presentadas por los Grupos Parlamentarios. Se hace expresa y detallada cita de las SSTC 223/2006 y 242/2006, así como del contenido del Informe de 28 de noviembre de 2016 de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre las facultades de la Mesa “respecto de la calificación de los escritos de disconformidad del Gobierno a la tramitación de las Proposiciones de Ley”. Se concluye este Fundamento con la mención, también expresa, de la reciente STC 34/2018, de 12 de abril, del Pleno, que resolvió un conflicto entre Órganos Constitucionales del Estado, precisamente referido a las facultades de la Mesa del Congreso de los Diputados relativas al control del ejercicio del veto gubernamental previsto en el art. 134.6 CE sobre las proposiciones de ley de los grupos parlamentarios y al marco temporal de dicho ejercicio delimitado en aquella sentencia, referida exclusivamente al ejercicio presupuestario en vigor.

A continuación, analiza de modo pormenorizado el contenido de los Acuerdos impugnados así como del informe que el Gobierno acompañó a la resolución que aplicó la facultad contenida en el art. 134.6 CE, llegando a la conclusión de que la Mesa del Congreso adoptó unos Acuerdos que no contienen una verdadera y adecuada motivación sobre la extensión del ámbito temporal de ejercicio de la facultad de disconformidad otorgada al Gobierno por el art. 134.6 CE y que aquélla ha “asumido plenamente el criterio del Gobierno de extender el presupuesto habilitante del ejercicio de la potestad de conformidad que le atribuye el art. 134.6 CE más allá del ejercicio presupuestario al que se refiere la Ley de Presupuestos vigente, sin razonamiento que permita justificar el apartamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional que hasta ese momento había sido seguida por la práctica parlamentaria en relación con el presupuesto relativo al ámbito temporal al que se supeditaba el ejercicio de la facultad otorgada por el art. 134.6 CE”.

Seguidamente, el Ministerio Fiscal se detiene en el análisis de los argumentos sostenidos por el Gobierno para justificar su decisión de veto y objeta los que éste aportó señalando que la disminución de ingresos que señala se apoya sobre meras estimaciones y que el eventual aumento de los créditos “se hace solo sobre la hipótesis de que los titulares de las instalaciones nucleares exijan al Gobierno responsabilidad patrimonial”, tomando como magnitud de la estimación del aumento de los créditos “la recaudación total de las centrales nucleares en el año 2016, que fue de 2.200 millones de euros”. En el parecer del Ministerio Fiscal, la motivación del Gobierno para el ejercicio de la facultad del art. 134.6 CE no ha acreditado que tales aumentos y disminuciones “estén conectados con los ingresos y gastos incluidos en la Ley de Presupuestos en vigor”. Agrega que tampoco el Gobierno haya respondido con argumentos a lo aducido por el grupo parlamentario proponente que, con apoyo en el art. 3 del texto normativo, difería el cierre a ejercicios posteriores a los de la anualidad en vigor ni que tampoco haya justificado en su informe “cuál es la concreta incidencia de la Proposición de Ley respecto de los concretos objetivos de estabilidad presupuestaria”.

En definitiva, a juicio del Ministerio Público, la Mesa del Congreso no sólo no ha realizado un efectivo control formal del veto opuesto por el Gobierno a la proposición de ley presentada sino que, además, tampoco contiene “una verdadera justificación sobre el control de la concurrencia del presupuesto material”, relativa al dato objetivo de que la proposición de ley produzca un aumento de los créditos o disminución de los ingresos establecidos en la Ley de Presupuestos en vigor.

El escrito del Fiscal termina solicitando el dictado de una sentencia estimatoria del recurso, en los términos que han quedado reflejados al comienzo de este apartado de antecedentes.

8. El día 30 de abril de 2018 tuvo entrada en el registro de este Tribunal el escrito de alegaciones de la Letrada de las Cortes Generales, en nombre y representación del Congreso de los Diputados, en cuyo suplico solicita la desestimación íntegra del recurso de amparo.

a) Comienza su expositivo haciendo una referencia pormenorizada al margen de apreciación de que dispone la Mesa del Congreso de los Diputados en materia de procedimiento legislativo. A tal efecto y con cita de los arts. 134.6 CE y 126 del Reglamento del Congreso, hace una detallada descripción del conjunto de actos que se suceden a partir de la presentación de una proposición de ley por un grupo parlamentario de la Cámara y de las sucesivas intervenciones del Gobierno, manifestando o no su conformidad con aquella, hasta llegar al trámite de que la Mesa acepte o rechace aquella disconformidad del Gobierno, “posibilidades ambas perfectamente legitimadas por las SSTC 223/2006 y 242/2006”, aludiendo también a la exigencia de motivación en su decisión y a que la Mesa pueda rechazar el veto del Gobierno cuando el criterio de éste “sea manifiestamente infundado, arbitrario o irrazonable”.

Del mismo modo se hace eco de la doctrina de este Tribunal, que reconoce a la Mesa “un margen de apreciación a la hora de calificar el criterio disconforme del Gobierno” y, en este sentido, alude a la denominada “doctrina de la deferencia”, que se plantea en los supuestos en que sean varios los órganos constitucionales que concurran al ejercicio de determinadas competencias; según refiere, esta doctrina se manifiesta “en la idea de deferencia o consideración a la interpretación del órgano que tiene atribuida la competencia, aplicándose ese criterio cuando la cuestión no aparece resuelta de forma clara según el tenor literal del artículo o artículos de que se trate y cuando el órgano competente, en este caso la Mesa del Congreso de los Diputados, actúa conforme a su competencia y de acuerdo con sus procedimientos y... sin invadir de forma aparente la competencia de otro órgano, como, en este caso, el del Gobierno”.

A este respecto, entiende la Letrada de las Cortes Generales que esta teoría es aplicable al caso de autos “teniendo en cuenta el carácter esencialmente político que tuvo la decisión de la Mesa, que fue consecuencia de una votación por mayoría”. Agrega que “en tales situaciones, el juicio del Tribunal revisor no puede reconstruir la decisión política y debe respetar el margen de apreciación que tiene el órgano a la hora de aplicar la norma, siempre que su decisión se base en una interpretación razonable o permisible”.

Esta doctrina de la deferencia, que según señala, “no ha sido citada por su nombre, ha encontrado acogida en la jurisprudencia constitucional” y “ha venido a reconocer a la Mesa del Congreso un margen de apreciación sobre la... concurrencia de los requisitos que sean necesarios para la aplicación de la norma reglamentaria” (en referencia al art. 126 del Reglamento del Congreso). En este sentido, hace pormenorizada cita del FJ 5, letras b) y c) de la STC 185/2016, de 3 de noviembre, para señalar que esta sentencia “admite un ámbito propio y exclusivo de apreciación de las condiciones de la iniciativa parlamentaria a cargo de la Mesa del Congreso de los Diputados, respetando su decisión política”. En este sentido, destaca que “el límite es la sustitución de la decisión, pues tal sustitución vulnera la competencia atribuida al órgano. La decisión de la Mesa no puede ser sustituida por el Tribunal, ya que ello supondría una intromisión competencial”. Aclara que, si bien este Tribunal puede verificar que la decisión de la Mesa no sea irrazonable, no puede ejercer su competencia.

Por ello y con apoyo en la cláusula de atribución general que el art. 66 CE le confiere a las Cortes Generales, concluye este apartado con la afirmación de que “se debe respetar el margen de determinación por la Mesa del Congreso de los Diputados de sus decisiones relativas al procedimiento legislativo, sea la de aceptar el criterio del Gobierno, sea la de rechazarlo”, siempre que la motivación de su decisión no exista, sea insuficiente o irracional, lo que, a su juicio, no se ha producido en el caso de autos, por las razones que más adelante explica.

b) Seguidamente, el escrito de la Letrada del Congreso de los Diputados incluye un segundo apartado, que figura con la rúbrica “el nuevo marco constitucional presupuestario tras la reforma del artículo 135. La necesaria relación entre los artículos 134.6 y 135 de la Constitución”.

Se dedica el comienzo de este apartado a poner énfasis en la necesaria relación que, después de la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011, existe entre el art. 134.6 y el art. 135 CE. Por tanto, según señala, “la interpretación de la facultad del Gobierno y de la correlativa decisión de la Mesa, ha de tener en cuenta en todo caso este hecho relativo a un nuevo marco presupuestario... pues de otro modo se ignorarían aspectos esenciales del ciclo presupuestario conforme a la nueva regulación de estabilidad, que tiene una norma constitucional dedicada a ella”.

Por esto, afirma que “la cuestión planteada respecto a la vigencia exclusiva de la posible disconformidad en cuanto al presupuesto en vigor está lejos de ser una cuestión evidente”, porque el nuevo marco regulatorio citado obliga a una interpretación conjunta de la facultad del Gobierno

del art. 134.6 con el art. 135 CE. Agrega que “el principio de estabilidad presupuestaria se erige en un principio con el máximo potencial posible al haberle atribuido el constituyente un poder conformador de todas las actuaciones públicas”, de tal modo, que “el Gobierno no puede ignorar” la exigencia de este principio, “no sólo en el momento de elaborar el presupuesto, sino en cualquier momento en que tenga que adoptar decisiones que requieran un análisis de posibles efectos presupuestarios”, como el del caso en que tenga que hacer uso de su facultad de veto del art. 134.6 CE.

Continúa, al respecto, señalando que las citas de las SSTC 223 y 242/2006 que se hacen en la demanda, en relación con el límite temporal del ejercicio de la facultad de veto al presupuesto en vigor, “son todos ejemplos inválidos a los efectos de este recurso, pues todos ellos se refieren a situaciones antiguas, anteriores a la reforma constitucional y a este nuevo escenario presupuestario, entendiéndose por ello que no aludieran a ‘presupuestos futuros’ ni a objetivos de estabilidad”. Menciona, a este respecto, el contenido del art. 5 de la LO 2/2012, de estabilidad presupuestaria y el mandato dirigido a las administraciones públicas y demás sujetos a los que sea de aplicación esta Ley de encuadrar la elaboración de los presupuestos “en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad” presupuestaria, queriendo con esta cita legal poner de relieve que “ambos escenarios, anual y plurianual, deben ser coherentes conforme a la actual legislación presupuestaria, sin que la Mesa pueda ignorar esa realidad al calificar el escrito de disconformidad del Gobierno, todo ello conforme al mandato que le impone el art. 135.1 de la Constitución”. A su juicio, el principio de anualidad no es el único principio a tener en cuenta, “ya que afecta solamente a la vigencia del crédito y de la estimación de ingresos, que no deja de ser como tal una simple estimación”. Entiende, por ello, que la vigencia anual del presupuesto “no resulta afectada por la interpretación plurianual propugnada por el Gobierno y asumida por la Mesa”.

La nueva situación propugnada por la reforma constitucional del art. 135 CE, según defiende la Letrada de las Cortes Generales, “afecta al fundamento constitucional de la facultad atribuida al Gobierno de disconformidad, y justifica la extensión de [esta] facultad... a ejercicios futuros... esta facultad no es la misma con objetivos de estabilidad determinados plurianualmente que en su ausencia, por lo que no se puede sostener la ausencia de base normativa de la referida interpretación”. Continúa afirmando que “la vigencia de las citadas normas de estabilidad presupuestaria y su aplicación a través de Acuerdos, han determinado un efecto de vinculación sobre la Ley anual de Presupuestos, debido a ese carácter normativo superior con el que se ha

configurado constitucionalmente la ley de estabilidad presupuestaria como una ley que define objetivos y establece principios, que necesariamente deben ser respetados por las leyes posteriores” y, por ende, por la ley de presupuestos anual.

Por todo ello, respecto de este punto, expone el escrito de la Letrada que “las consecuencias de esa ampliación del artículo 134.6 al artículo 135... son, como indica el Acuerdo de la Mesa, muy limitadas. No se trata de derogar los poderes de la Mesa ni de admitir cualquier tipo de disconformidad, sino únicamente de tener en cuenta como período de estimación posible el marco de estabilidad presupuestaria...”. De ahí que, como refiere la Letrada, la decisión adoptada por el Gobierno de aplicar el art. 134.6 CE al escenario plurianual que había expuesto en el informe que acompañaba a su resolución “no fuera ni manifiestamente infundado o que se basara en una interpretación ‘irrazonable’ o ‘arbitraria’”.

Finaliza este apartado en el escrito de la Letrada impugnando el argumento de los recurrentes de que la proposición de ley habría previsto un marco de aplicación temporal diferida, que iría más allá del año 2019, fecha en que vencerían los planes presupuestarios plurianuales en vigor al tiempo de presentación de aquella iniciativa legislativa; a este respecto señala que esta fórmula (contenida en la disposición final tercera de la proposición de ley) “tiene una clara intención elusiva del art. 134.6 CE” y que “viene a constituir una auto declaración de que la proposición de ley contiene efectivamente medidas que su propio autor reconoce que tienen un impacto presupuestario” pues la introducción de tal disposición final buscaría “asegurar la viabilidad de su tramitación parlamentaria sorteando el posible veto del Gobierno”.

c) El tercer y último apartado del escrito de alegaciones de la Letrada de las Cortes Generales se refiere a “la motivación de la resolución de la Mesa del Congreso” y lo dedica a contestar a la pretensión subsidiaria de amparo formulada por el recurrente. En este sentido parte de la tesis de que la motivación aportada por los dos Acuerdos de la Mesa impugnados contienen una argumentación autónoma, que no se identifica con las razones aportadas por el Gobierno y todo ello, en virtud de una competencia propia y distinta a la de éste, en la medida en que lo que corresponde a aquélla es revisar, desde una doble perspectiva, formal y material, la decisión de disconformidad adoptada por el Gobierno, controlando su razonabilidad. Para ello, desde el punto de vista formal, señala la Letrada que la disconformidad del Gobierno con la proposición de ley presentada “se ha manifestado en el plazo previsto, de forma expresa y acompañada de una extensa motivación”; y desde el plano material la citada motivación “se ha concentrado en acreditar que la existencia de las leyes de estabilidad presupuestaria imponen una reinterpretación



de los principios presupuestarios y que ello afecta a la doctrina que limitaba la posibilidad de manifestar la disconformidad solamente al Presupuesto en vigor, en cuanto esto... supondría privar de fuerza normativa a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril”.

En párrafos sucesivos, el escrito de la Letrada vuelve a analizar pormenorizadamente los argumentos del Gobierno para oponerse a la tramitación de la proposición de ley señalando, de modo resumido, que el cierre de la actividad de las centrales nucleares supone que esas unidades dejen de producir y, por tanto, que desaparezca también aquella actividad sobre la que gravitan los impuestos que el informe menciona, con la lógica reducción de ingresos fiscales, que no serían recuperables, pues la posible compensación con otros ingresos “es una hipótesis”. Y en lo que atañe al aumento de los gastos, reitera el escrito las eventuales responsabilidades patrimoniales que, por resarcimiento de las inversiones realizadas por las entidades titulares de las centrales nucleares cerradas, habría de asumir el Estado.

Concluye, pues, con la afirmación de que los argumentos de la demanda respecto a la falta o ausencia de concreción del efecto de la proposición de ley presentada carecen de fundamento, toda vez que el Gobierno ha razonado y cuantificado el impacto sobre los ingresos y gastos, apoyándolo en elementos objetivos (recaudación impositiva, cifra de ingresos estimados de las sociedades propietarias de las centrales o comparación con otros criterios derivados de cifras reclamadas en otros procedimientos por reclamación patrimonial que hayan afectado al Estado) y, asimismo, respecto del marco temporal de afectación, la hipótesis sostenida por el Gobierno, a juicio de la Letrada, tampoco es irrazonable, pues “cabe la posibilidad de que se reduzcan los ingresos tributarios a lo largo de varios años y... de que se inicien procedimientos de responsabilidad patrimonial...” por tales hechos.

El escrito de alegaciones de la Letrada de las Cortes Generales finaliza solicitando la desestimación íntegra del recurso de amparo.

9. Por providencia de 13 de septiembre de 2018, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. *Pretensiones de las partes.* El portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados (en adelante, Grupo

Parlamentario Unidos-Podemos) impugna en amparo, por la vía del art. 42 LOTC, los Acuerdos de 28 de abril y de 6 de junio de 2017 de la Mesa del Congreso de los Diputados que, respectivamente y en trámites inicial y de reconsideración, desestimaron la solicitud de toma en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados de la “Proposición de Ley para el cierre de las centrales nucleares”, que el precitado Grupo Parlamentario había presentado ante aquel órgano parlamentario.

La demanda de amparo plantea, de modo principal, la eventual vulneración del derecho de participación política del recurrente reconocido en el art. 23.2 CE, porque entiende que los Acuerdos impugnados han dado la conformidad de la Mesa del Congreso a la aplicación, por parte del Gobierno, de la facultad de veto a las iniciativas legislativas parlamentarias que el art. 134.6 CE le reconoce a éste, permitiendo de este modo que dicho ejercicio se haya extendido a un ámbito no previsto por el precepto constitucional, dado que dicha potestad tiene como límite temporal el del ejercicio presupuestario en vigor y no cuando la proposición de ley pueda afectar a ejercicios presupuestarios futuros, para los que no ha sido aprobado todavía el presupuesto anual correspondiente. Como motivo de amparo subsidiario al anterior, el recurrente denuncia nuevamente la vulneración del derecho de participación política porque considera que los Acuerdos impugnados carecen de la motivación suficiente y autónoma que le era exigible a la Mesa del Congreso de los Diputados para hacer efectiva la función de control del ejercicio de aquella facultad de veto del Gobierno, pues, según refiere, dicho órgano parlamentario se ha limitado a la mera remisión a los argumentos sostenidos por el Gobierno para impedir la tramitación de la proposición de ley presentada, sin que haya incorporado a los mismos una argumentación autónoma que haya controlado de manera efectiva aquella facultad gubernamental.

En el mismo sentido, el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal, con sustento en los argumentos que detalladamente se han expuesto en los antecedentes, solicita la estimación del recurso de amparo al entender que ha sido vulnerado el derecho del recurrente al ejercicio del cargo público parlamentario y de participación política del art. 23.2 CE, así como del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE.

Por último, la representación letrada de las Cortes Generales solicita la desestimación del recurso porque, con apoyo en la argumentación descrita pormenorizadamente en los antecedentes, los Acuerdos impugnados han sido adoptados por la Mesa del Congreso de los

Diputados, en el ejercicio de sus competencias de control de la facultad de disconformidad que el art. 134.6 CE concede al Gobierno de la Nación frente a las proposiciones de ley presentadas por los Grupos Parlamentarios que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, así como que tales resoluciones han sido debidamente motivadas.

2. *Consideraciones previas.* Antes de dar comienzo al análisis de la cuestión de fondo que suscita este recurso es necesario hacer algunas consideraciones previas en torno a cuatro aspectos que resultan de especial relevancia en orden a la resolución del recurso: (i) la delimitación precisa del objeto de la impugnación; (ii) el derecho fundamental cuya vulneración es denunciada por el recurrente, así como la vertiente concreta de aquel derecho que, en el caso de autos, aparece concernida; (iii) la necesaria determinación de las funciones que corresponden a la Mesa del Congreso de los Diputados, que es el órgano parlamentario que aprobó los Acuerdos que ahora se impugnan (art. 126.2 RC), y su delimitación con la facultad de disconformidad que corresponde al Gobierno de la Nación (art. 134.6 CE); y (iv) determinación del orden de preferencia en el enjuiciamiento de las quejas denunciadas.

3. *El objeto de la impugnación.* Como se ha destacado en los antecedentes y en el fundamento jurídico anterior, el recurrente impugna en esta sede de amparo y por la vía del art. 42 LOTC los dos Acuerdos, de 28 de abril y de 6 de junio de 2017, de la Mesa del Congreso de los Diputados que, inicialmente y en el posterior trámite de reconsideración, decidieron que no procedía tomar en consideración por el Pleno de la Cámara la Proposición de Ley sobre “cierre de las centrales nucleares”, presentada por el Grupo Parlamentario Unidos-Podemos.

En consecuencia, el objeto sobre el que habrá de versar el enjuiciamiento de este Tribunal se ha de referir de modo exclusivo a examinar el alcance, contenido de la fundamentación y la decisión final adoptada por la Mesa del Congreso de los Diputados, por ser únicamente sus Acuerdos los que han sido impugnados y a los que se circunscribe la demanda. No obstante lo expuesto, también habrá de abordarse el análisis de la previa resolución del Gobierno de la Nación que, en el ejercicio de la facultad que le confiere el art. 134.6 CE, expresó su disconformidad a la tramitación de la proposición de ley presentada, en la medida en que los Acuerdos de la Mesa de la Cámara, en el ejercicio de las funciones que le atribuye el art. 126.2 RC, tomaron, como presupuesto de su labor revisora, el contenido y razonamientos de la resolución del Gobierno.

4. *La vulneración del derecho fundamental denunciada.* Hay que comenzar señalando, en relación con este punto, que, si bien el derecho fundamental que cita el recurrente como únicamente vulnerado es el de su derecho de participación política, reconocido en el art. 23.2 CE, en cuanto que, como parlamentario elegido por los ciudadanos, ejerce un cargo público y la Constitución ampara su derecho a desempeñarlo libremente y con independencia, dentro de los límites que establezca el legislador, no ha de olvidarse, también, que la titularidad y el ejercicio de este derecho guarda íntima conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes legítimos, que reconoce el art. 23.1 CE, toda vez que el ejercicio de su derecho se actúa por medio de aquellos representantes. Así lo ha declarado este Tribunal cuando ha tenido ocasión de destacar que existe “una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio” (SSTC 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 3 y 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, por todas). En consecuencia, ambos derechos, el del ejercicio del cargo público representativo y el de participación en asuntos públicos de los ciudadanos, deben ser tenidos en cuenta a la hora de enjuiciar la vulneración de derechos fundamentales que se denuncia en el presente recurso de amparo.

Asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, se trata de un derecho de configuración legal, que corresponde establecer a los Reglamentos parlamentarios, “a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios que, una vez creados, quedan integrados en el status propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren (STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 5, y las allí citadas)” [SSTC 107/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) a); y 108/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) a)].

Ahora bien, este Tribunal ha venido insistiendo en que “no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos

al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2, y 107/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2, entre otras muchas)” [STC 1/2015, FJ 3; también, STC 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3 y 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3].

Por último, y ya en relación con el tipo de acto parlamentario que se cuestiona en este caso, este Tribunal ha venido afirmando que “las proposiciones de Ley promovidas por los Grupos Parlamentarios no sólo son una forma –sin duda, la más señalada y expresiva– de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias. Son 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, forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones políticas o de otra índole (incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma), por las que han decidido apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a su consideración” (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3). El ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos constituye, pues, “la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático. Puesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan (...) constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante” (SSTC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4; y 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3).

Así pues, la presentación de una proposición de ley a la mesa de la cámara legislativa por parte de un grupo parlamentario forma parte del núcleo esencial del *ius in officium* de los representantes elegidos que lo integren y la inadmisión de esa iniciativa legislativa por parte del órgano parlamentario de referencia incide de modo esencial y directo en el ejercicio de la función parlamentaria.

En el caso de autos, la demanda de amparo denuncia la vulneración del *ius in officium* del recurrente, en cuanto portavoz del Grupo Parlamentario Unidos-Podemos, por haber acordado la Mesa del Congreso de los Diputados la inadmisión a trámite, como paso previo a su toma en consideración por el Pleno de la Cámara Baja, de la Proposición de Ley sobre el “cierre de las centrales nucleares”, presentada por el referido Grupo Parlamentario, por lo que esta decisión incide sobre el núcleo esencial del ejercicio de la función parlamentaria del recurrente y debe llevar, en consecuencia, al enjuiciamiento y toma de decisión sobre la cuestión de fondo que, más adelante, será objeto de atención por este Tribunal.

5. *Las funciones de la Mesa del Congreso y la facultad del Gobierno.* Los arts. 134.6 CE y 126.2 RC son las únicas normas que, en materia procedimental, rigen el marco de relación entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, en orden al desempeño de sus respectivas atribuciones respecto de las proposiciones de Ley que presenten los grupos parlamentarios presentes en la Cámara Baja.

La cronología que ambos preceptos han dispuesto en el orden de intervenciones del Gobierno y de la Mesa del Congreso de los Diputados impone que, primeramente, sea analizado el alcance y contenido de la facultad que el art. 134.6 CE atribuye al Gobierno para mostrar su conformidad o disconformidad a las Proposiciones de Ley presentadas por los Grupos Parlamentarios, toda vez que, conforme determina el art. 126.2 RC, una vez ejercitada la iniciativa legislativa, la Mesa del Congreso debe publicarla en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y remitir la proposición de ley al Gobierno para que éste, en el plazo de treinta días, “manifieste su criterio respecto a su toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”.

a). *La facultad de “veto” del Gobierno.* Pues bien, en lo que atañe al alcance y contenido de la denominada “facultad de veto” que el art. 134.6 CE atribuye al Gobierno, este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse en sus recientes SSTC 34/2018, de 12 de abril (FFJ 6 y 7) y 44/2018, de 26 de abril (FJ 5), que resolvieron otros tantos conflictos constitucionales entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, precisamente sobre la determinación y subsiguiente delimitación de atribuciones entre ambos órganos constitucionales, en relación con las proposiciones de ley que habían sido presentadas por grupos parlamentarios de la Cámara.

La doctrina establecida de modo pormenorizado en aquellas sentencias, particularmente en las más recientes, por venir referidas a la relación del Gobierno con el Congreso de los

Diputados, permite que podamos ahora hacer una remisión en su integridad a los criterios allí establecidos, para evitar reiteraciones innecesarias y, además, en la consideración de que no es la facultad del Gobierno del art. 134.6 CE la que ahora es el objeto central de nuestro enjuiciamiento, sino las atribuciones de revisión de que dispone la Mesa del Congreso respecto de aquella. No obstante lo expuesto y toda vez que la queja calificada como principal por la demanda de amparo, así como las alegaciones del Ministerio Fiscal y de la Letrada de las Cortes Generales, se refieren con profusión a esta “facultad de veto” del Gobierno, *ex* art. 134.6 CE, habremos de exponer, de modo resumido y, en referencia a las atribuciones de la Mesa del Congreso de los Diputados, los aspectos más relevantes de la doctrina constitucional declarada en las sentencias 34/2018 y 44/2018, antes citadas.

En este sentido, en relación con el art. 134 CE y en lo que ahora es de interés, se destacan los siguientes aspectos en los FFJJ 6 y 7 de la STC 34/2018 y 4 y 5 de la STC 44/2018:

(i) Corresponde en exclusiva al Gobierno la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria mediante el proyecto de ley anual de presupuestos. Este Tribunal ha declarado de modo reiterado que “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” (por todas, SSTC 34/2018, FJ 6 y 44/2018, FJ 4). Si bien, posteriormente corresponderá a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación (art. 134.1 CE).

(ii) La ley de presupuestos tiene el carácter 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... 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)”. (SSTC 34/2018, FJ 6 y 44/2018, FJ 4).

(iii) “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)” (SSTC 34/2018, FJ 6 y 44/2018, FJ 4). La ejecución del presupuesto aprobado y las posibles modificaciones posteriores al mismo, corresponden en exclusiva al Gobierno.

(iv) En lo que, de modo específico, se refiere a la facultad de “veto” que el art. 134.6 CE atribuye al Gobierno, son de destacar los siguientes aspectos:

(1) La propia literalidad del precepto constitucional “ciñe dicha potestad del Gobierno a los ingresos y gastos que estén efectivamente reflejados en el mismo presupuesto” [SSTC 34/2018, FJ 7 a) y 44/2018, FJ 5 a)]. “La prerrogativa del Ejecutivo a que se refiere el artículo 134.6 CE, cuyo efecto limitador de la actividad misma del Legislativo es evidente, se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva. Lo contrario supondría una interpretación extensiva de los límites contenidos en el artículo 134 CE, que hemos reiterado que se refieren sólo al presupuesto (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11)”. [STC 34/2018, FJ 7 a)].

(2) En lo que se refiere al alcance temporal del veto presupuestario, “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, entendiendo 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” [SSTC 34/2018, FJ 7 b) y 44/2018, FJ 5 b)]. También ha señalado la doctrina de este Tribunal que “consecuencia de lo anterior es que el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 CE” [SSTC 34/2018, FJ 7 b) y 44/2018, FJ 5 b)]. En lo que se refiere a los denominados “ejercicios plurianuales”, después de reconocer este Tribunal que “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”, afirma de modo tajante que “sin embargo, tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio de la potestad del artículo 134.6 CE se restringe, igualmente, a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso” [SSTC 34/2018, FJ 7 b) y 44/2018, FJ 5 b)].

(3) Respecto de la motivación que debe contener la resolución del Gobierno cuando haga uso de la facultad de “veto” del art. 134.6 CE, la doctrina de este Tribunal ha declarado 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” [SSTC 34/2018, FJ 7 c) y 44/2018, FJ 5 c)]. Dispondrá el Gobierno de un amplio margen de apreciación para hacer uso de esta facultad, pero deberá “precisar 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)” [SSTC 34/2018, FJ 7 c) y 44/2018, FJ 5 c)]. Asimismo, esta potestad del Gobierno “se vincula y ciñe a los casos en los cuales una proposición de ley tenga incidencia directa e inmediata en el plan presupuestario en vigor, lo que significa, como deriva de la propia literalidad del artículo 134.6 CE, que implique razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario” [SSTC 34/2018, FJ 7 c) y 44/2018, FJ 5 c)].

b) *Las funciones de la Mesa del Congreso.* En lo que atañe a las atribuciones de la Mesa del Congreso de los Diputados, respecto del ejercicio de la facultad que el art. 134.6 CE reconoce al Gobierno, también las reiteradas SSTC 34/2018 y 44/2018 han establecido la doctrina de este Tribunal que, a modo de síntesis, hemos de destacar a continuación:

(i) La Mesa del Congreso de los Diputados asume, en estos casos, una doble responsabilidad, pues, de una parte, tiene atribuida la función de revisión del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto, *ex art.* 134.6 CE, sobre las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios, en los términos y con las limitaciones que, a continuación, se expondrán. Pero, de otro lado, la decisión que pueda adoptar, particularmente en los supuestos como el de autos, en que inadmita la proposición de ley presentada por un grupo parlamentario, implica una limitación del *ius in officium* protegido constitucionalmente, por tratarse de una iniciativa legislativa que constituye una manifestación genuina de la actividad parlamentaria, en los términos que hemos destacado *supra*.

(ii) En lo que se refiere a la primera de las responsabilidades, incumbe a las mesas parlamentarias en general, pero en particular y en relación con este caso a la Mesa del Congreso, llevar a cabo un control reglado sobre el ejercicio de la facultad del Gobierno, de carácter técnico-jurídico, si bien no puede responder en ningún caso a criterios de oportunidad política. Por otra parte, se trata de un doble control, formal y material. En lo que respecta al primero de ellos, bastará con verificar que el Gobierno haya dado respuesta expresa y motivada a la remisión de la proposición de ley, a los efectos de mostrar su conformidad o disconformidad, en este último caso a la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante (aumento de los créditos o

disminución de los ingresos) y que lo haya hecho dentro de plazo, o alternativamente, que dicha respuesta no se haya producido, debiendo obrar entonces en la forma prevista en el art. 126.3 RC (dar curso a la proposición de ley). En lo que se refiere al control material, este Tribunal le ha reconocido a las mesas parlamentarias “un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria” [SSTC 242/2006, FJ 4; 34/2018, FJ 4 b) y 44/2018, FJ 3], que se puede llevar a efecto mediante “un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por éste, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto 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” [SSTC 34/2018, FJ 7 d) y 44/2018, FJ 3]. A partir de esta 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... en este caso su actuación debe salvaguardar, además y al mismo tiempo, la competencia que, en exclusiva, atribuye el artículo 134.6 CE al Gobierno, de acuerdo con el principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre órganos constitucionales” [STC 34/2018, FJ 7 d)]. En definitiva, “la Mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis. En suma, el objeto de este examen no es otro que constatar que se ha justificado por el Gobierno el cumplimiento de los requisitos, ya expuestos, del artículo 134.6 CE, en cuanto al objeto y el alcance temporal, y que por tanto concurre el requisito material contenido en la norma constitucional, esto es, la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios” [STC 34/2018, FJ 7 d)].

(iii) Por lo que se refiere a la segunda de las responsabilidades, citada *supra*, la Mesa debe velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del art. 23 CE, de tal manera que, en los supuestos como el de autos, en que decida mostrar su conformidad al ejercicio de la facultad de veto por parte del Gobierno a la iniciativa legislativa de un grupo parlamentario, y, en consecuencia inadmitirla, su respuesta “puede[n] implicar una limitación del derecho a

ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana”, por lo que la respuesta debe estar formal y materialmente motivada, “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 34/2018, FJ 4 b) y todas las que allí se citan].

6. *El orden de enjuiciamiento de las vulneraciones denunciadas.* Como se ha destacado con anterioridad, la demanda de amparo incluye una queja principal y otra subsidiaria de ésta, que, en ambos casos, se sustenta sobre la eventual vulneración de los derechos de participación política del recurrente del art. 23 CE. En realidad, ambos motivos de amparo presentan una íntima conexión que impide su análisis por separado, dado que la segunda de las quejas formuladas tiene una naturaleza meramente instrumental de la anterior, en la medida en que, si los Acuerdos impugnados de la Mesa del Congreso no han tutelado los derechos de participación política del recurrente y del Grupo Parlamentario del que es portavoz, porque, eventualmente, se hayan limitado a aceptar la argumentación del Gobierno, sin haber realizado, en el ejercicio de sus funciones de calificación técnico-jurídica, ningún tipo de revisión de la decisión gubernamental de vetar su iniciativa legislativa, la eventual falta de motivación autónoma de tales decisiones de la Mesa concurriría igualmente.

Por ello, ambos motivos de amparo han de ser estudiados conjuntamente, en la medida en que ambos contribuyen en íntima conexión al fundamento de la vulneración del derecho que denuncia el recurrente.

7. *El enjuiciamiento de la cuestión de fondo.* La doctrina de este Tribunal, detalladamente recogida en los Fundamentos Jurídicos anteriores, servirá de sustento al análisis conjunto de las quejas denunciadas por el recurrente, en las que, como se ha anticipado, hacen referencia a la vulneración de los derechos fundamentales de los apartados 1º y 2º del art. 23 CE.

a) El punto de partida, como no podría ser de otro modo, debe ser el de la necesaria referencia al marco constitucional y normativo parlamentario que amparan, de una parte, el ejercicio de la facultad de “veto” del Gobierno y, de otro lado, las atribuciones de revisión y control reconocidas a la Mesa del Congreso, en relación con aquella facultad:

Art. 134.6 CE:

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

Art. 126 RC:

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

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

También es preciso recordar que, en supuestos como el que ahora es objeto de enjuiciamiento, “el control de la actividad parlamentaria por parte de este Tribunal...[no] debe realizarse exclusivamente desde la perspectiva de los derechos fundamentales, sino que también nos ha conducido a emplear un parámetro de control que tiene muy en cuenta la naturaleza de las Mesas de los Parlamentos y las funciones que desarrollan. Así, en los supuestos en que nos hemos tenido que pronunciar sobre el control que ejercen las Mesas sobre la regularidad de los escritos y documentos parlamentarios hemos partido de la legitimidad constitucional de dicho control en la medida en que las mismas «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»” (por todas, STC 242/2006, FJ 4, que cita otras anteriores). Si bien, también, este Tribunal ha exigido que la decisión del órgano parlamentario esté formal y materialmente motivada, toda vez que puede resultar de la misma una limitación al ejercicio de los derechos y facultades que integran el *ius in officium* de los representantes políticos, que aquélla deberá tener en cuenta.

b) Mientras que el Acuerdo de 28 de abril de 2017 se limitaba a acoger como propia la decisión del Gobierno de expresar su disconformidad a la proposición de ley presentada, el posterior de 6 de junio de 2017, que resuelve la solicitud de reconsideración formulada por el Grupo Parlamentario Unidos-Podemos, incluye ya una argumentación que, en forma de resultandos y considerandos, contiene una respuesta a las alegaciones de aquél, por lo que, habremos de centrar nuestro enjuiciamiento en este segundo Acuerdo.

Hay que señalar que el recurrente no formula queja alguna respecto del ejercicio de las funciones de control de los elementos formales por parte de la Mesa, sino que su objeción se

localiza en el necesario control material que, a su juicio, no ha llevado a efecto el órgano parlamentario. En efecto, la denuncia del recurrente se encamina a la censura de la falta de control material en la que habría incurrido la resolución de la Mesa, pues, a su entender, se ha limitado a aceptar la decisión gubernamental, mediante una mera remisión a los argumentos sostenidos por el Gobierno para vetar la tramitación de la proposición de ley presentada, sin que haya explicado los motivos por los que entiende justificado, con criterios de racionalidad, el cumplimiento del presupuesto de hecho que habilita para el ejercicio de aquella facultad de veto, esto es que la proposición de ley pudiera afectar al orden presupuestario, significando un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos.

c) Varias son las cuestiones discrepantes que sostenía la solicitud de reconsideración del Grupo Parlamentario Unidos-Podemos y que ahora recoge el recurrente en su demanda de amparo, pero hemos de comenzar por la que se erige en la principal denuncia de vulneración del derecho fundamental de participación política del recurrente que se recoge en aquella.

En este sentido, la objeción más importante que formula el recurrente a la decisión del Gobierno y también a la de la Mesa de la Cámara, en cuanto que ésta se remite a los mismos argumentos de aquella, se localiza en que, a su juicio, ambas resoluciones han extendido el ámbito temporal del ejercicio de la facultad de veto del art. 134.6 CE, más allá del presupuesto en curso, pretextando que, por su vinculación al principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y, en garantía de este, que se concreta para cada año en el establecimiento de unos objetivos de estabilidad que debe fijar el Consejo de Ministros y que van referidos a los tres ejercicios siguientes para el conjunto de las Administraciones Públicas, la limitación contenida en el art. 134.6 CE ha de entenderse también aplicable a estos ejercicios presupuestarios posteriores, esto es a los denominados “escenarios presupuestarios plurianuales”, para de ese modo tratar de responder al alegato de que la proposición de ley presentada demoraría el impacto en las cuentas públicas a los años siguientes a los del presupuesto en vigor, en la medida en que el cierre de las centrales nucleares a que hace referencia la proposición de ley figura programado para ejercicios venideros (a excepción de la central de Santa María de Garoña) y la Disposición Final Tercera habría pretendido obviar la afectación de las medidas a adoptar al presupuesto en vigor, retrasándolo al del ejercicio siguiente.

El argumento así expuesto, asumido por el Acuerdo impugnado, contraviene la doctrina de este Tribunal, expuesta en fundamentos jurídicos anteriores y a la que ahora hemos de remitirnos, la que, con claridad, ha delimitado el ámbito temporal de la aplicación de la potestad

gubernamental de referencia, que lo circunscribe al ejercicio presupuestario en curso, esto es a los Presupuestos Generales del Estado del año 2016, que eran los que, con vigencia prorrogada, estaban rigiendo al tiempo de presentación de la iniciativa legislativa.

Tal decisión, en lo que ahora importa, no sólo incurre en la contravención ya expresada, sino que también conlleva una doble consecuencia desfavorable: de una parte, porque desnaturaliza la propia razón de ser de la potestad de veto del Gobierno del art. 134.6 CE. Y, de otro lado, porque ocasiona una limitación que es contraria a los derechos del art. 23 CE del recurrente.

En lo que se refiere a la primera de las consecuencias desfavorables apuntadas, hemos de señalar que, si la facultad del art. 134.6 CE tiene su fundamento en la confianza que el Parlamento haya depositado en el Ejecutivo para ejecutar un presupuesto que, previamente ha debatido, enmendado y definitivamente ha aprobado, de tal manera que, a partir de aquella aprobación, los presupuestos contienen el programa económico del Gobierno y es éste el que debe tener el control de su efectiva realización, impidiendo cualesquiera actuaciones que puedan incidir negativamente en la realización de las partidas presupuestarias y sin que se vea sometido a iniciativas que interfieran en su ejecución, es evidente que, más allá en el tiempo del presupuesto aprobado y salvo prórroga de su vigencia, no puede aquel, con su facultad de veto, limitar a las Cortes Generales a que, en el ejercicio de su autonomía reconocida constitucionalmente (art. 72 CE), puedan éstas adoptar iniciativas que no afecten al presupuesto en vigor, siempre que sean conformes con el bloque de constitucionalidad y de acuerdo con sus reglamentos orgánicos.

El establecimiento de determinados objetivos de estabilidad para “escenarios presupuestarios plurianuales”, inmediatamente posteriores a los de un presupuesto en vigor, carecen de las características propias de la ejecución presupuestaria (por ejemplo, de partidas de gasto que hayan sido ya autorizadas por la Ley de Presupuestos correspondiente), y su eficacia se limita a determinar el marco en el que deberán elaborarse los presupuestos de ejercicios siguientes. Pero, ni las partidas de gasto, ni tampoco las específicas perspectivas de ingresos presupuestarios quedan concretadas y mucho menos autorizadas a su ejecución en aquel escenario de futuro, porque, en los citados períodos, los posibles cambios que experimenten los ciclos económicos y financieros, así como los que surjan de las nuevas necesidades sociales, requieren de la oportuna modificación de los objetivos que, lógicamente, deberán comportar también una actualización de aquellos, materializada en las posteriores leyes anuales de presupuestos, que deberán estar sometidas a la aprobación parlamentaria, al tiempo que la

elaboración de las correspondientes partidas de ingresos y gastos, necesariamente deberá desarrollarse de acuerdo con los parámetros que aquellos hayan dispuesto. Por tanto, la decisión de aplicar la facultad del art. 134.6 CE a escenarios temporales posteriores a los de un presupuesto en vigor lleva consigo una extensión en la potestad de su ejercicio que excede del propio marco constitucional, que limita tal aplicación, como así lo ha declarado este Tribunal, a las partidas presupuestarias que impliquen una modificación de las partidas de ingresos o de gastos ya autorizados y aprobados previamente por el Parlamento en la ley de presupuestos.

Y, en lo que respecta a la segunda de las consecuencias desfavorables anteriormente destacadas, hemos de poner, en este caso, de relieve la incidencia negativa que la aplicación extendida en el tiempo de la facultad del art. 134.6 CE ha tenido en los derechos fundamentales de los parlamentarios que presentaron la proposición de ley, pues la decisión asumida por la Mesa del Congreso de no dar curso a aquélla para su toma en consideración por el Pleno de la Cámara, fundamentada en la aplicación extensiva de la facultad de veto del art. 134.6 CE a supuestos que van más allá en el tiempo del marco del presupuesto anual, constituye una limitación contraria al ejercicio de la vertiente esencial y más genuina del *ius in officium* de los parlamentarios, como es la del derecho a la iniciativa legislativa y a que las proposiciones de ley presentadas por los grupos puedan ser sometidas al debate de oportunidad política ante el Pleno de la Cámara.

En el caso de autos los Acuerdos de la Mesa impugnados han vulnerado el derecho de participación política del recurrente, porque la aplicación de la facultad de veto del Gobierno, asumida por el órgano parlamentario, se ha fundamentado en una argumentación que debe reputarse como contraria al sentido y alcance del art. 134.6 CE, en cuanto que ha considerado que el presupuesto habilitante de la misma (aumento de los créditos o disminución de los ingresos) debía extenderse a escenarios presupuestarios plurianuales, cuando es lo cierto que aquella únicamente puede venir referida a las partidas de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, que hayan sido previamente aprobados por las Cortes Generales en la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado y se refieran al presupuesto en vigor o al que lo esté en situación de prórroga. Solo de este modo es posible, de conformidad con la doctrina constitucional anteriormente expuesta, apreciar la existencia de una eventual repercusión directa en los ingresos y gastos públicos consignados en los presupuestos correspondientes, en la medida en que, entonces, sí que se podría determinar con seguridad y claridad qué apartados de la proposición de ley presentada podrían afectar a las partidas presupuestarias en vigor e,

igualmente, delimitar con exactitud la afectación de la iniciativa legal parlamentaria al presupuesto en ejecución.

Con fundamento, pues, en las consideraciones expuestas, hemos de declarar que las resoluciones de la Mesa han vulnerado el *ius in officium* del recurrente, en cuanto portavoz del Grupo Parlamentario Unidos-podemos, que presentó la proposición de ley de referencia para su toma en consideración y debate en el Pleno del Congreso y a la que no dio curso la Mesa de esa Cámara.

Por otro lado, las conclusiones sobre pérdida de recaudación fiscal y sobre aumento de créditos que recoge el informe anexo a la resolución del Gobierno, asumido como argumento propio por la remisión que a la misma hace el Acuerdo de la Mesa del Congreso, guarda relación con la alegada invocación que este hace a los objetivos de estabilidad presupuestaria, en el marco del escenario presupuestario plurianual, que acabamos de descartar por las razones ya expuestas y que ahora volvemos a reiterar para su desestimación, porque tampoco el Gobierno ha proporcionado justificación alguna de la eventual conexión de los datos aportados con las partidas de ingresos y gastos del presupuesto en vigor; antes bien aquellos datos aluden a posibles reducciones de ingresos tributarios o de aumento de gastos, que se podrían ocasionar como consecuencia de la aprobación de la iniciativa parlamentaria de referencia. Pero tales aspectos podrían servir de argumento justificativo para futuras decisiones que, con criterios de oportunidad política y a la vista de los nuevos objetivos de estabilidad, habría que tomar a la hora de confeccionar los sucesivos presupuestos, no para el que estuviera en vigor al tiempo de presentar la proposición de ley.

Así pues, llegados a este extremo resulta ya innecesario continuar con el análisis del resto de las cuestiones que suscitaba el recurrente para entender vulnerado su derecho de participación política, pues todas ellas guardan una íntima conexión con la que ahora ha sido objeto de examen, en cuanto que aquellas aparecían concebidas como argumentos periféricos que pretendían fortalecer al principal ahora enjuiciado en este Fundamento Jurídico.

Procede, en consecuencia, la estimación del recurso de amparo.

8. *Alcance del amparo.* Por lo que respecta al alcance del amparo que ahora debemos estimar, comportará este la declaración de haber sido vulnerado el derecho del recurrente al ejercicio de sus funciones representativas, con los requisitos que señala la Ley (art. 23.2 CE), en



conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, previsto en el art. 23.1 CE.

Tal decisión conlleva, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55.1 LOTC, que restablezcamos al recurrente en la integridad de los derechos fundamentales vulnerados, anulando los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 28 de abril y de 6 de junio de 2017, que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia.

Sin embargo, no podemos, en atención al debido respeto a la autonomía de las Cortes Generales reconocida en el art. 72 CE y, de modo particular, a las atribuciones que el Reglamento del Congreso de los Diputados confiere a la Mesa, acceder a la pretensión del recurrente de acordar la admisión a trámite de la proposición de ley presentada para su toma en consideración por el Pleno, por cuanto únicamente corresponde su decisión al órgano parlamentario. En consecuencia, bastará ordenar la retroacción de las actuaciones para que por éste se dicte nuevo Acuerdo que sea respetuoso con los derechos de participación política del recurrente del art. 23 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:

Estimar el recurso de amparo interpuesto por don Josep Vendrell Gardeñes, Portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados y, en su virtud:

1º Declarar que se ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

2º Restablecer al recurrente en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los Acuerdos de 28 de abril y de 6 de junio de 2017 de la Mesa del Congreso de los Diputados, que decidieron la no procedencia de la toma en consideración por el Pleno de la Proposición de Ley sobre el “Cierre de las Centrales Nucleares”, presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados.

3º Retrotraer las actuaciones hasta el momento inmediatamente anterior al de su resolución para que la Mesa del Congreso de los Diputados dicte un nuevo Acuerdo sobre la solicitud presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea, que sea respetuosa con el derecho de participación política del art. 23 CE.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho.