

Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española

Volumen V

Retos en el siglo XXI

DIRECTORES:

ANTONIO PÉREZ MIRAS

GERMÁN M. TERUEL LOZANO

EDOARDO C. RAFFIOTTA

MARIA PIA IADICICCO

COORDINADORA:

SILVIA ROMBOLI



eucons



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Eucons es un proyecto Jean Monnet, financiado por el programa Erasmus+ de la Comisión Europea, que nace con el objeto de promover el debate académico sobre las bases constitucionales de la construcción europea. Apuesta por el reconocimiento de una “cultura constitucional común europea”, a través de la cual poder afrontar los desafíos de nuestras democracias y del proceso de integración supranacional.

Este diálogo se sustenta en tres pilares: 1) rigor y excelencia académica, para lo cual se cuenta con un comité científico internacional que apoya a la organización y orienta el diseño de las actividades que se realizan; 2) carácter intergeneracional, buscando el diálogo entre las distintas generaciones de universitarios y promoviendo la participación de los más jóvenes junto a consagrados académicos; 3) dimensión europea, tanto por los temas que aborda como por los participantes e integrantes de esta red de investigadores.

Este proyecto está coordinado por Germán M. Teruel Lozano, profesor de Derecho constitucional en la Universidad de Murcia; Antonio Pérez Miras, profesor de Derecho constitucional de la Universidad de Granada; y por Edoardo C. Raffiotta, profesor de Derecho constitucional de la Universidad de Bolonia. Y colaboran la Universidad de Murcia, como responsable del proyecto, la Escuela Internacional de Doctorado de la UNED, la Escuela de Doctorado de Derecho de la Universidad de Bolonia y el Seminario Ítaloespañol de estudios constitucionales.

Precisamente este último, el Seminario Ítaloespañol, fue el origen de este proyecto. El mismo se creó como un grupo de estudio en 2011 por iniciativa de jóvenes investigadores españoles e italianos, en el ámbito de colaboración entre la Universidad de Bolonia y el Real Colegio de España en Bolonia. Esta red de investigadores ha venido promoviendo la celebración de un congreso bienal desde entonces, con 4 ediciones hasta el momento: Bolonia (2012), Madrid (2014), Catania (2016) y Murcia (2018). Las cuales han dado lugar a distintas obras colectivas que han afrontado diferentes temas de actualidad constitucional: la tutela de los derechos de la persona; la integración europea o cuestiones en relación con la soberanía y la representación en la era de la globalización. El último de ellos ha sido los desafíos del constitucionalismo contemporáneo con ocasión del 70 y 40 aniversario de las Constituciones italiana y española.

SETENTA AÑOS DE CONSTITUCIÓN ITALIANA Y CUARENTA AÑOS
DE CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

CONSEJO ASESOR DE LA COLECCIÓN DE DERECHO PÚBLICO

Directora

Yolanda Gómez Sánchez

Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia,
Catedrática Jean Monnet, *ad personam*, de la Unión Europea

Manuel Aragón Reyes, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

Enrique Arnaldo Alcubilla, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos.

Francisco Balaguer Callejón, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Catedrático Jean Monnet, *ad personam*, de la UE.

Andrés Betancor Rodríguez, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

María José Cíaurriz Labiano, Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado de la UNED.

Miguel Ángel Collado Yurrita, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario y Rector de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Juan Damián Moreno, Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Autónoma de Madrid.

Carlos Fernández de Casadevante Romani, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

Teresa Freixes Sanjuán, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona y Catedrática Jean Monnet, *ad personam*, de la UE.

Eugeni Gay Montalvo, Abogado.

José María Gil-Robles Gil-Delgado, Catedrático Jean Monnet, *ad personam*, de la UE y Presidente de la Fundación Jean Monnet pour l'Europe.

Vicente Gimeno Sendra, Catedrático de Derecho Procesal de la UNED.

Doctora Tania Groppi, Catedrática de Derecho Público de la Universidad de Siena.

Emilio Jiménez Aparicio, Abogado.

Diego Manuel Luzón Peña, Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Alcalá de Henares.

Fernando Martín Díz, Profesor Titular de Derecho Procesal de la Universidad de Salamanca.

Elisa Pérez Vera, Catedrática de Derecho Internacional Privado de la UNED.

Doctor Nuno Piçarra, Professor of EU Justice and Home Affairs Law de la Nova Universidad de Lisboa.

Miguel Recuerda Girela, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada.

José Suay Rincón, Catedrático de Derecho Administrativo y Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Antonio Torres del Moral, Catedrático Emérito de Derecho Constitucional de la UNED.

Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense.

SETENTA AÑOS DE CONSTITUCIÓN ITALIANA Y CUARENTA AÑOS DE CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

ANTONIO PÉREZ MIRAS
GERMÁN M. TERUEL LOZANO
EDOARDO C. RAFFIOTTA
MARIA PIA IADICICCO
(Directores)

SILVIA ROMBOLI
(Coordinadora)

VOLUMEN V
Retos en el siglo XXI



eucons



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



FUNDACIÓN CAJAMURCIA

AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
MADRID, 2020

Primera edición: febrero de 2020

En la página web de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, www.boe.es, apartado de *publicaciones*, se incluyen las instrucciones para envío de originales, normas para su presentación y modelo de solicitud de publicación en esta colección que el autor deberá cumplimentar.

La AEBOE no se solidariza con las opiniones sostenidas por los autores de los originales publicados.

The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Con el patrocinio del Programa Erasmus+ de la Unión Europea y de la Fundación CajaMurcia.

© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

NIPO AEBOE: 090-20-030-0 (edición en papel).
090-20-031-6 (edición en línea, pdf).
090-20-032-1 (edición en línea, epub).

NIPO CEPC: 091-20-012-5 (edición en papel).
091-20-013-0 (edición en línea, pdf).
091-20-014-6 (edición en línea, epub).

ISBN: 978-84-340-2602-5

Depósito legal: M-37543-2019

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL
BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	11
NOTA DE LOS DIRECTORES	15
NOTA DEI CURATORI	19

VOLUMEN V: RETOS EN EL SIGLO XXI

PARTE 1. EL ESTADO SOCIAL Y LA ECONOMÍA

5.1.1	Las características del constitucionalismo neoliberal. <i>Miguel J. Arjona Sánchez</i>	25
5.1.2	L'aufheben del socialismo nello Stato sociale: problemi storici della scienza giuridica e nuove prospettive nel frame costituzionale repubblicano. <i>Alessandro Tedde</i>	41
5.1.3	Los derechos sociales en el paradigma personalista de la Constitución italiana: notas breves. <i>Giuseppe Laneve</i>	59
5.1.4	El principio de eficiencia en la Constitución y los Estatutos de Autonomía. <i>Fernando Pérez Domínguez</i>	71
5.1.5	La mutación del Derecho constitucional presupuestario. <i>Rafael J. Sanz Gómez</i>	93
5.1.6	El «veto presupuestario» del art. 134.6 de la Constitución española como origen de un conflicto entre órganos constitucionales del Estado. <i>José Carlos Nieto Jiménez</i>	109
5.1.7	L'indisponibilità del tributo negli ordinamenti italiano e spagnolo: fondamento e contenuti, comparazioni e dimensione europea. <i>Antonio Guidara</i>	125
5.1.8.	Nuevos actores en la gobernanza económica europea: Los Tribunales Constitucionales y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. <i>Daniela Dobre</i>	147
5.1.9	Ministro dell'economia, forma di governo e Unione europea. <i>Luca Bartolucci</i>	165
5.1.10	Eurobonds for Germany and Italy: a win-win solution. <i>Damiano Censi</i>	183

	Páginas
5.1.11 Prospettive per una Unione «sociale» europea: i vincoli di bilancio e la garanzia dei diritti sociali in Italia. <i>Giuseppe Eduardo Polizzi</i>	191
5.1.12 Il principio di equilibrio finanziario e i vincoli di bilancio: l'impatto delle politiche fiscali europee sui diritti sociali. <i>Antonio Tipaldi</i>	205
5.1.13 La extrafiscalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español. <i>José Miguel Martín Rodríguez</i>	221
5.1.14 Constitucionalismo indígena latinoamericano y derechos sociales. <i>M.ª Concepción Pérez Villalobos</i>	233
5.1.15 Precisiones necesarias para comprender el proceso constituyente iniciado en Cuba con el Proyecto de Constitución de 22 de julio de 2018. <i>Antonio-Filiu Franco Pérez</i>	253
 PARTE 2. LA ERA DE LA TECNOLOGÍA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO	
5.2.1 Il costituzionalismo nella società tecnologica. <i>Tommaso Edoardo Frosini</i>	273
5.2.2 La democrazia liberale alla prova della rivoluzione tecnologica: una sfida tra dati e date. <i>Marco Schirripa</i>	291
5.2.3 L'amministrazione e la sfida dei <i>Big data</i> . <i>Giovanna De Minico</i> ...	301
5.2.4. El derecho constitucional en la era de la inteligencia artificial, los robots y los drones. <i>Joaquín Sarrión Esteve</i>	321
5.2.5 Derechos humanos e inteligencia artificial. <i>Ana Gascón Marcén</i> ..	335
5.2.6 Dificultades específicas del e-government en el seno de Estados descentralizados. Los casos español e italiano. <i>Alfonso Sánchez García</i>	351
5.2.7 Retos del Derecho constitucional a la luz del cambio climático. <i>Borja Sánchez Barroso</i>	367
 PARTE 3. LA SEGURIDAD Y LA LEGALIDAD SANCIONADORA	
5.3.1 El concepto constitucional de seguridad en permanente redefinición. <i>Enrique Guillén López</i>	387
5.3.2 Algunas consideraciones acerca de las referencias a la dignidad en el Derecho penal. <i>Clara Moya Guillem</i>	405
5.3.3 ¿El Derecho Penal como instrumento de tutela de los derechos fundamentales, sociales y laborales? Un cuestionamiento desde el análisis del delito de discriminación laboral. <i>Ignacio Valentín Mayoral Narros, David Pavón Herradón</i>	421
5.3.4 Derecho Penal y Derecho Administrativo sancionador a la luz de la Constitución española: franja de convergencia y divergencia. <i>Ignacio Valentín Mayoral Narros, María José Molina García</i>	437

5.3.5	Sanzioni amministrative e CEDU: l'esperienza italiana. <i>Paolo Provenzano</i>	453
PARTE 4. EL FENÓMENO RELIGIOSO		
5.4.1	La laicità positiva: la cooperazione Stato-chiese nella declinazione di un «diritto dei valori». <i>Antonio Fucillo</i>	471
5.4.2.	La funzione nomopoietica dell'art. 20 della Costituzione italiana. <i>Ludovica Decimo</i>	485
5.4.3	El tratamiento jurídico del uso de prendas de vestir con connotaciones religiosas en las competiciones deportivas. <i>Elena García-Antón Palacios</i>	505
5.4.4	Europa militante: le «politiche» della Corte EDU sul rapporto tra libertà di espressione e tutela del sentimento religioso. <i>Andrea Gatti</i>	515
5.4.5	Uguaglianza <i>versus</i> Personal law: la multietnicità e i suoi rischi. Spunti a partire da Corte EDU, <i>Molla Sali c. Grecia</i> . <i>Costanza Nardocci</i>	531
5.4.6	Il diritto di libertà religiosa nello spazio giuridico europeo tra Carte e Corti. <i>Angela Valletta</i>	549
5.4.7	El pastelero Phillips no vende tartas para bodas gay. ¿Le ampara la Primera Enmienda? <i>Víctor J. Vázquez Alonso</i>	565

EL «VETO PRESUPUESTARIO» DEL ARTÍCULO 134.6 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA COMO ORIGEN DE UN CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO

JOSÉ CARLOS NIETO JIMÉNEZ*
Universidad de Málaga

SUMARIO: 1. Introducción. Regulación constitucional y reglamentaria del «veto presupuestario». 2. Antecedentes y surgimiento del conflicto. 2.1 Consideraciones previas. 2.2 El origen del conflicto. 3. El TC ante el primer conflicto de atribuciones *ex art.* 134.6 CE. Propuestas de reforma para prevenir ulteriores enfrentamientos entre órganos constitucionales. 3.1 Ámbito objetivo y temporal del «veto presupuestario». 3.2 La motivación del Gobierno y su posible examen por la Mesa. 4. Conclusiones. 5. Referencias bibliográficas.

* Investigador (FPU) en el Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Málaga y miembro del equipo de investigación del proyecto financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades-Agencia Estatal de Investigación/ Proyecto «Límites a la fragmentación de los derechos fundamentales en la Europa integrada y un contexto globalizado: sujetos, ordenamientos, competencias, estándares y territorios» (referencia DER2017-85659-C5-4-R). Agradezco las valiosas indicaciones que para el presente trabajo señalaron los profesores Ángel Rodríguez y Pablo Sánchez, así como la generosidad de Gaspar González, que hizo posible su presentación y defensa en el Congreso.

1. INTRODUCCIÓN. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIA DEL «VETO PRESUPUESTARIO»

Nuestra principal misión a lo largo de estas líneas es la de sistematizar todos los aspectos que rodean al llamado «veto presupuestario» del Gobierno. Para ello, es obligado comenzar analizando y aclarando la regulación constitucional y reglamentaria de esta figura que tanto protagonismo cobró en la XII Legislatura de las Cortes Generales como consecuencia de la crisis del bipartidismo y la acusada fragmentación parlamentaria.

El artículo 134.6 de la Constitución Española (CE) dispone 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». Dejando a un lado las enmiendas, centramos nuestro estudio en las proposiciones de ley que impliquen un aumento de los créditos o disminución de los ingresos, por ser en este punto donde han surgido las controversias más recientes. Como indica el precepto constitucional, en estos casos, se convierte en requisito para que la iniciativa parlamentaria pueda ser tramitada en la respectiva cámara que el Gobierno manifieste expresamente su conformidad, lo que se entiende como una capacidad de veto, en caso de oposición a la tramitación de la proposición de que se trate.

No señalando la Constitución, sin que tampoco sea imprescindible e incluso aconsejable, el concreto procedimiento por el que se hace efectivo el veto que puede plantear el Ejecutivo a las proposiciones de ley que se encuadren en el precepto constitucional ya mencionado, hemos de acudir al Reglamento del Congreso de los Diputados (RC) y al Reglamento del Senado (RS) a fin completar el régimen jurídico del «veto presupuestario».

En el caso del Congreso de los Diputados, de acuerdo con lo que dispone el art. 126 del Reglamento en sus distintos apartados, el procedimiento puede sistematizarse de la siguiente forma: la Mesa de la Cámara, una vez haya sido ejercitada la iniciativa que ostentan los grupos parlamentarios y los diputados, debe calificar el texto de la proposición y ordenar su publicación. Este examen «embrionario» que la Mesa realiza del texto presentado como proposición de ley se completa con la 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» (art. 126.2 RC). No nos interesa en nuestro análisis el trámite por el que el Gobierno manifieste su criterio, en un sentido u otro, respecto de la toma en consideración de la proposición, sino lo relativo al consentimiento que se requiere del Gobierno para que las proposiciones de ley que supongan

un aumento de los créditos o disminución de los ingresos puedan continuar su tramitación parlamentaria.

El RC, en su art. 126.3 contempla un silencio positivo, en tanto que si pasados treinta días sin que el Gobierno hubiera dado muestras expresas de su disconformidad con la tramitación, se entiende que se cuenta con la anuencia del Ejecutivo, quedando la proposición en términos de ser incluida en el orden del día del Pleno para afrontar la fase de toma en consideración.

La regulación en el caso del Senado es más completa y clarificadora, respecto a la ya comentada para el Congreso de los Diputados. Para empezar, las proposiciones de ley que sean resultado de los grupos parlamentarios o senadores deben ir acompañadas, «en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico», como señala el art. 108.1 RS. Sin embargo, hemos de avanzar en el Reglamento hasta llegar al art. 151, ubicado en el Capítulo Tercero relativo al procedimiento presupuestario, del Título (Cuarto) que regula el procedimiento legislativo.

Al igual que el Reglamento del Congreso, el Reglamento del Senado prescribe que la proposición de ley «de inmediato» debe ser remitida al Gobierno para que manifieste esa conformidad o disconformidad a la que se refiere el art. 134.6 de la Constitución. Sin embargo, encontramos un dato que no se encuentra presente en la regulación del Congreso. De forma expresa se atribuye al Gobierno la facultad para entender si la proposición de ley que le ha sido remitida supone o no un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios. Así, el art. 151.1 RS señala: «...si en su opinión (la del Gobierno) supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios».

En el art. 151.3 RS también encontramos tres aspectos que son de gran interés: el amplio detalle con el que se regulan los plazos en los que el Gobierno debe manifestar su conformidad o disconformidad en función de si se trata de proposiciones de ley o enmiendas y del procedimiento, ordinario o de urgencia, que se esté siguiendo (siendo de diez días en el caso de las proposiciones de ley); la necesidad contemplada expresamente de que la disconformidad sea motivada y el silencio positivo que también contempla el RC, aunque con un plazo menor para entenderlo producido.

La amplia regulación que comprobamos existe en el Senado se completa con la previsión contenida en el art. 151.5 RS que atribuye al Presidente del Senado la resolución de los incidentes que puedan surgir a lo largo del procedimiento descrito. No obstante, esta facultad atribuida al Presidente del Senado «debe interpretarse en el sentido de poder dirimir cuestiones meramente de procedimiento (cómputo de plazos, forma...), pero no de entrar en el fondo de

la valoración realizada por el ejecutivo sobre la decisión de oponer o no el «veto presupuestario» (García Morillo y Pérez Tremps, 1998, 25).

2. ANTECEDENTES Y SURGIMIENTO DEL CONFLICTO

2.1 Consideraciones previas

Una vez estudiado el régimen constitucional y reglamentario del «veto presupuestario», detectamos que dado los conceptos jurídicos indeterminados que están presentes en esta regulación, son dos, principalmente, las preguntas a las que debe darse respuesta: ¿qué debe entenderse por aumento de los créditos y disminución de los ingresos presupuestarios?, y, una vez resuelta esta cuestión: ¿a quién le corresponde la tarea de interpretar si una proposición de ley implica un aumento de los créditos o disminución de los ingresos?. Cuanto más certeras sean las respuestas a estas dos cuestiones tanto más se logrará evitar el surgimiento de conflictos de atribuciones entre el Gobierno y las cámaras de las Cortes Generales. La certeza de las respuestas dependerá, a nuestro juicio, de la medida en que estén orientadas al escrupuloso respeto que se exige del derecho de los parlamentarios a desempeñar el cargo que ostentan. Así, ya avanzamos, el trasfondo de las ideas que aportemos en torno a estas cuestiones vendrá constituido por la salvaguarda de la facultad que el art. 23.2 CE de manera implícita reconoce a los diputados y senadores para ejercer el cargo que ostentan, y más concretamente de esa facultad de plantear iniciativas legislativas y poner en marcha el procedimiento legislativo, que consideramos la primera prerrogativa inserta en ese *ius in officium* que el derecho de configuración legal del art. 23.2 CE consagra¹.

Las dos cuestiones que consideramos el origen y núcleo de las controversias institucionales suscitadas en torno al «veto presupuestario» son consecuencia directa de la falta de claridad en la Norma Fundamental. Además, ni el RC ni el RS han dado respuesta alguna a la cuestión relativa a qué ha de entenderse por aumento de los créditos y disminución de los ingresos, falta de previsión que parece ser la consecuencia de que entiendan los reglamentos que es

¹ Respecto de las proposiciones de ley cabe recordar la siguiente consideración reiterada por el TC en varios de sus pronunciamientos: «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, [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». En este sentido SSTC 124/1995, de 18 de julio (F.3) y 242/2006 de 24 de julio (F. 5).

el Gobierno en exclusiva el que ostenta la facultad para interpretar y decidir cuándo una proposición de ley implica o no aumento de gastos o disminución de ingresos. En este sentido, la previsión del RS es más clara aún que la del RC, como tuvimos ocasión de comprobar.

A continuación abordaremos los aspectos doctrinales y jurisprudenciales surgidos en torno a la figura que nos ocupa, buscando, en última instancia, construir nuestra propia respuesta a los interrogantes que el asunto *per se* plantea, así como abordar la cuestión de la motivación que se exige (o no) al Gobierno en caso de disconformidad y el papel que podría desempeñar la Mesa en tal circunstancia.

No siendo nuestra intención la de realizar un análisis exhaustivo de las ocasiones en las que el Gobierno ha hecho uso de ese «veto presupuestario» sí que cabe señalar que salvo en la Segunda Legislatura (donde 18 proposiciones de ley experimentaron la disconformidad del Gobierno al amparo del art. 134.6 CE, aunque sólo en tres casos esa disconformidad se motivara) y en mayor medida (27 proposiciones de ley se vieron afectadas) en la Novena Legislatura, el empleo del «veto presupuestario» ha sido prácticamente inexistente hasta la Duodécima Legislatura².

La XII Legislatura se caracterizó por una acusada fragmentación parlamentaria, es decir, el grupo mayoritario en la Cámara no contaba con mayoría absoluta, a lo que se añade que el resto del hemiciclo también se encontraba bastante fraccionado, por lo que las mayorías, de un signo u otro, se iban articulando atendiendo a la finalidad que en cada momento se perseguía. Hasta entonces, los distintos Ejecutivos que se habían ido conformando, más o menos sólidos y con las excepciones arriba mencionadas, habían rehuido de la utilización del «veto presupuestario», optando por actuar a través de las mayorías parlamentarias que le daban sustento, «fundamentalmente por evitar un enfrentamiento del Gobierno con el Parlamento» (Giménez Sánchez, 2017, 83).

Esta práctica parlamentaria, como decimos, llegó a su fin en la Duodécima Legislatura, en la que el Gobierno del Partido Popular únicamente contaba con el respaldo de un grupo parlamentario de 134 diputados, insuficientes para rechazar cómodamente las proposiciones de ley presentadas por la oposición y contrarias a sus intereses. A menos de un mes de que una moción de censura sustituyera al Gobierno del Partido Popular por un Ejecutivo del Partido Socia-

² Para conocer con detalle cuáles fueron las proposiciones vetadas por el Gobierno puede consultarse MARTÍNEZ LAGO (2011, 58-60).

lista, la cifra de proposiciones de ley vetadas por el Gobierno *ex art.* 134.6 CE ascendía a 62³.

2.2 El origen del conflicto

El uso abusivo de la prerrogativa gubernamental que nos ocupa, por lo que supone de menoscabo al ejercicio de la función parlamentaria y de ataque directo a *ius in officium* de los representantes públicos que son los que dan virtualidad a ese derecho del art. 23.1 CE de que disponen los ciudadanos, no deja de ser una crítica a la actuación de un Gobierno determinado en una Legislatura con las características señaladas. Así, la novedad viene dada porque en octubre de 2016 la Mesa del Congreso, en una decisión sin precedentes, decidió no admitir la disconformidad, por injustificada, presentada por el Gobierno respecto de dos proposiciones de ley de las múltiples a las que aplicó el «veto presupuestario»: la iniciativa que pretendía reformar el Estatuto de los Trabajadores para mejorar las condiciones de los subcontratados y la relativa a la ley educativa, en la que nos centramos desde este momento, por ser la que dio lugar al primer pronunciamiento del Alto Tribunal.

Así, el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes hizo llegar a la Presidenta del Congreso de los Diputados la expresa disconformidad del Gobierno a los efectos del art. 134.6 CE, lo que, en principio y de acuerdo con la práctica parlamentaria hasta el momento seguida, significaba que la proposición de ley orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013 no sería siquiera sometida al trámite de toma en consideración. Sin embargo, en una situación inédita, la Mesa acordó la admisión a trámite de la toma en consideración de la proposición de ley orgánica, considerando que el criterio del Gobierno no justificaba «de forma objetiva y suficiente» que la misma implicara un aumento de créditos o disminución de los ingresos del Presupuesto por entonces en vigor. Cruzándose varios requerimientos a fin de desbloquear la situación y evitar el planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional, esto no fue posible y la Mesa terminó ratificando el acuerdo por el que

³ https://www.elconfidencial.com/espana/2018-04-17/el-constitucional-permite-al-congreso-rechazar-vetos-del-gobierno-a-leyes_1551240/. Así mismo, en GIMÉNEZ SÁNCHEZ (2017, 79) pueden conocerse alguna de las proposiciones que también se vetaron junto con las que ocasionaron el pronunciamiento del TC. De igual manera puede señalarse que también en la misma Legislatura, pero ya bajo el Gobierno del Partido Socialista, se ejerció el «veto presupuestario»: http://cadenaser.com/ser/2018/09/10/politica/1536599292_478801.html

rechazó la disconformidad del Gobierno. Así, el 13 de enero de 2017 el Consejo de Ministros acordó el planteamiento del conflicto de atribuciones⁴. La Sentencia del Tribunal Constitucional 34/2018 de 12 de abril resolvió la cuestión, abordando por primera vez la resolución de un conflicto entre órganos constitucionales del Estado con base en el art. 134.6 CE.

3. EL TC ANTE EL PRIMER CONFLICTO DE ATRIBUCIONES *EX* ART. 134.6 CE. PROPUESTAS DE REFORMA PARA PREVENIR ULTERIORES ENFRENTAMIENTOS ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

3.1 **Ámbito objetivo y temporal del «veto presupuestario»**

Fueron cuatro los principales aspectos que el TC en su resolución se afanó en aclarar, en tanto que pilares esenciales en los que se asienta la potestad del art. 134.6 CE. En este apartado abordaremos los referidos al alcance objetivo y temporal de la facultad de veto.

Por lo que tiene que ver con el alcance objetivo de la misma, el hecho de que el Gobierno pueda mostrar su conformidad o, por el contrario, vetar la tramitación de las proposiciones de ley que impliquen un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios se traduce en que esta limitación, que en última instancia supone el art. 134.6 CE, al poder legislativo del Parlamento, «sólo es predicable de medidas que incidan directamente sobre el Presupuesto aprobado, esto es, sobre los gastos e ingresos del sector público estatal» (FJ.7). Más claro aún, el Ejecutivo únicamente podrá hacer uso del veto del art. 134.6 CE respecto de aquellas proposiciones de ley que impliquen una alteración de los ingresos o gastos «efectivamente reflejados en el mismo Presupuesto», es decir, para que la iniciativa sea susceptible de ser vetada *ex* art. 134.6 CE la misma ha de tener una incidencia sobre el Presupuesto del Estado «real y efectiva», como señala el mismo fundamento jurídico.

En lo que tiene que ver con el alcance temporal de la potestad gubernamental, para que la iniciativa parlamentaria pueda encuadrarse en los linderos del art. 134.6 CE no sólo ha de tener una incidencia real y efectiva en el Presupuesto, sino que dicha incidencia ha de producirse en el Presupuesto en vigor, «entendiendo por tal tanto el autorizado expresamente como incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria, pues no por ello deja de cumplir la función

⁴ <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2017/refc20170113.aspx>.

esencial de vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno» (FJ. 7). Así, habida cuenta del carácter anual de la Ley de Presupuestos⁵, de que la potestad del 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», como señala la STC 22/2006, de 24 de julio (FJ. 3) y de que, en definitiva, la finalidad del art. 134.6 CE no es otra que la de «salvaguardar la propia función del Presupuesto», el veto presupuestario «no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros» (FJ. 7).

Si bien el núcleo del conflicto entre el Congreso y el Gobierno se produjo en la «segunda fase» del veto, esto es, en lo relativo a la motivación y papel que ha de jugar la Mesa una vez recibida la disconformidad del Gobierno, de lo que nos ocuparemos en el siguiente apartado, consideramos pertinente poner el acento en un momento anterior del procedimiento en el que se sustancia el «veto presupuestario».

Delimitado el ámbito objetivo, que vendría a dar respuesta a la primera de las cuestiones más arriba planteadas, aceptamos la tesis según la cual una proposición de ley supone un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos cuando más allá de la simple repercusión económica de toda iniciativa, esta se traduce en un impacto real y efectivo en el Presupuesto en vigor en cada momento. Esta consideración, junto a la «obligación de la Mesa de garantizar los derechos fundamentales de los diputados frente a eventuales abusos del Gobierno al vetar sus iniciativas» (Giménez Sánchez, 2017, 80), y a la ausencia de reglas en los reglamentos parlamentarios sobre el procedimiento a seguir, nos lleva a realizar las siguientes propuestas de reforma:

En primer lugar, todas las proposiciones de ley que se presenten tendrían que ir acompañadas de un documento que permita acreditar, aunque sea someramente, la repercusión económica de la misma. En el caso del RC bastaría con dictar una norma interpretativa, en forma de Resolución de la Presidencia, en el sentido de entender que en «los antecedentes necesarios» (art. 124 RC) que deben acompañar al texto de la iniciativa, se incluye un cálculo estimado del coste económico que supondría la aprobación de la iniciativa⁶. En el caso del RS, bastaría con suprimir la expresión «en su caso» del art. 108 RS, para

⁵ Se ha sostenido que el «veto presupuestario» representa un «instrumento al servicio del principio de anualidad presupuestaria y de la atribución al Gobierno de funciones de dirección de la política económica» (MARRERO GARCÍA-ROJO, 2007, 322).

⁶ Con el mismo contenido se ha dictado Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía sobre significado de la expresión «antecedentes necesarios de los artículos 109.1 y 123 del Reglamento». Publicada en el BOPA núm. 82, de 2 de octubre de 2015.

hacer del acompañamiento de la Memoria económica a que ese artículo se refiere un requisito ⁷.

En segundo lugar, proponemos que la Mesa de la Cámara, en el trámite de calificación de la iniciativa presentada y antes de remitir la misma al Gobierno, verifique el cumplimiento de determinados requisitos a fin de que una primera interpretación sobre si la iniciativa planteada alcanza al ámbito objetivo del «veto presupuestario» sea realizada por la Mesa de la Cámara y no por el Gobierno, en una decisión de carácter jurídico-técnico sin que tenga lugar una decisión fruto de la oportunidad política ⁸.

En este sentido, el propio Reglamento del Congreso (art. 111.3) respecto de enmiendas a proyectos de ley que impliquen aumento de créditos o disminuciones de ingresos, atribuye a la Ponencia encargada de redactar el informe la capacidad para interpretar «las que a su juicio» estén insertas en el ámbito objetivo del art. 134.6 CE.

Por su parte, el art. 136.1 del Reglamento del Parlamento Vasco, en relación con el art. 148, señala lo siguiente:

«no se entenderá que suponen aumento de los créditos las enmiendas que, caso de ser aprobadas definitivamente, difieran su efectividad a un ejercicio presupuestario futuro, ni aquellas respecto a las cuales, si superaran el volumen total de créditos presupuestados, la parlamentaria o parlamentario o grupo proponente indicase en el momento de su presentación con cargo a qué partida del Presupuesto en vigor habrían de sufragarse los gastos que ocasionaran» ⁹.

⁷ En relación con la memoria económica, cuyo acompañamiento a las iniciativas que se presenten proponemos, puede destacarse como la Constitución Italiana, tras su reforma del año 2012, en el artículo 81 párrafo 3.º, viene a contemplar que toda proposición de ley debe asumir la carga de establecer la cobertura financiera que corresponda. Es decir, no basta con que la proposición señale los medios para afrontar la alteración presupuestaria que implique, sino que va más allá y exige la obligación activa de proporcionar los medios que se requieran. La finalidad última es que el Gobierno deje de ser en solitario el guardián del principio de anualidad presupuestaria. Se habla pues de una «clara limitación para el legislador, que se traduce en la obligación de incluir los medios necesarios para hacer frente a las cargas que implique cada nueva norma que pretenda aprobarse en el Parlamento» (GIMÉNEZ SÁNCHEZ, 2017, 87).

⁸ Es doctrina reiterada del TC la siguiente: 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).

⁹ Tomamos como referencia el Reglamento del Parlamento Vasco por ser la norma que centra la controversia resuelta por la STC 242/2006 de 24 de julio, cuya doctrina es reproducida en la STC 34/2018 que nos ocupa, al ser de las primeras resoluciones en las que el TC tuvo ocasión de tratar ciertos extremos coincidentes con los del conflicto de atribuciones que centra ahora nuestro estudio. No obstante, la regulación de la cuestión del «veto presupuestario» es tratada con gran disparidad por los Reglamentos de los parlamentos autonómicos. A modo de ejemplo puede citarse un aspecto singular que contempla el Reglamento del Parlamento de Andalucía, el cual, en su art. 124.4, atribuye al Pleno la capacidad de decisión en caso de discrepancia entre el Consejo de Gobierno y la Mesa sobre si una proposición de ley supone o no

Sin embargo, el verdadero sustento a nuestra propuesta lo encontramos en el art. 136.2 del Reglamento del Parlamento Vasco que atribuye a la Mesa de la Cámara, ni siquiera a la Ponencia como hace el RC, la capacidad para entender qué enmiendas de las presentadas encuadran o no con lo dispuesto en el art. 136.1 que acabamos de reproducir¹⁰.

Así, en tercer lugar, proponemos que el art. 126.2 RC sea completado con la delimitación en negativo que contempla el Reglamento del Parlamento Vasco, en el sentido de aclarar cuándo no se puede entender que una iniciativa parlamentaria implica un aumento de los créditos o disminución de los ingresos¹¹. En el caso del art. 151.1 RS habría que suprimir, en consecuencia, el enunciado «...si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» y adoptar una regulación similar a la que proponemos incorporar en el RC.

Así las cosas, no desvirtuando la esencia y finalidad del art. 134.6 CE y por ende no privando al Ejecutivo de una facultad «inherente a su condición de tal y, más específicamente, a la función de gobierno que le toca desempeñar» (García Morillo y Pérez Tremps, 1998, 20); no obviando tampoco la función que le corresponde a la Mesa por mor del art. 31.1.4.º RC de calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria y de acuerdo con las propuestas de reforma planteadas, la Mesa, en el primer examen de admisión y calificación de la proposición de ley presentada, habría de verificar, en primer lugar, que la misma va acompañada de la correspondiente memoria económica y, en segundo lugar, que el impacto de la iniciativa en caso de ser aprobada no se refiere a un ejercicio presupuestario futuro así como que, en caso de superar el volumen total de créditos presupuestados, no se indique con cargo a qué partida del Presupuesto en vigor habrían de sufragarse los gastos que generase. A *sensu contrario*, todas las proposiciones de ley que, acompañadas de la correspondiente memoria económica, cuyo impacto económico vaya referido al ejercicio presupuestario en vigor y no contemplen una indicación expresa a la parti-

aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto en vigor. La singularidad viene dada porque la STC 223/2006 de 6 de julio declaró inconstitucionales dos apartados del Reglamento de la Asamblea de Extremadura por atribuir la decisión final, en caso de discrepancias como las que contempla el vigente Reglamento del Parlamento de Andalucía, al Pleno de la Cámara, solución que a día de hoy se mantiene en el Reglamento de la cámara andaluza.

¹⁰ La redacción del art. 136.2 del Reglamento del Parlamento Vasco es la siguiente: «A tal efecto, la Mesa de la Cámara remitirá al Gobierno, por conducto de la presidencia del Parlamento, las enmiendas que *a su juicio* puedan estar incluidas en lo previsto en el apartado anterior».

¹¹ La redacción actual del precepto es la que sigue: «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».

da concreta del Presupuesto vigente con que habría de sufragarse sus gastos en caso de rebasar el volumen total de créditos presupuestados, deberán ser admitidas y remitidas de inmediato al Gobierno para que este muestre su conformidad o disconformidad con la tramitación.

Con nuestras propuestas creemos no usurpar la facultad que el Gobierno ostenta. Si acaso, atribuir más capacidad de decisión a la Mesa con un examen de dos requisitos formales que pueden ser perfectamente verificados con el auxilio, en su caso, de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, la cual, actualmente, puede realizar una evaluación de la repercusión en los ingresos y gastos públicos de proposiciones de ley que se encuentren en tramitación¹².

Se trata, en definitiva, de impedir que proposiciones de ley que palmariamente no encuentran acomodo en el ámbito objetivo y temporal del art. 134.6 CE diseñado por el Alto Tribunal a raíz de la STC 34/2018, puedan siquiera quedar expuestas a la facultad del veto que el Gobierno en todo caso sigue ostentando respecto de todas aquellas iniciativas que superen ese «primer filtro» que situamos en la Mesa de la Cámara.

3.2 La motivación del Gobierno y su posible examen por la Mesa

De acuerdo con el ámbito objetivo que venimos describiendo, el Gobierno sólo y exclusivamente puede oponerse a la tramitación de aquellas iniciativas que incidan directamente en el presupuesto en vigor. Dado que la disconformidad del Gobierno puede suponer «una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana»¹³ se requiere que el Gobierno motive suficientemente su decisión, principalmente cuando expresa disconformidad. Esta motivación se exige expresamente en el caso del Senado (art. 151.3 RS), obligación de motivación que debería contemplarse de igual manera en el RC que únicamente requiere que la disconformidad sea manifestada expresamente, pero sin llegar a exigir una argumentación que la sustente.

Coincidimos con el TC en que la motivación del Gobierno debe «precisar las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas», esto es, «bastará con que la motivación del Gobierno precise adecuadamente los concretos

¹² Tal y como consta en el art. 8.2 de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, creada por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales.

¹³ STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 4.

créditos que se verían directamente afectados, de entre los contenidos en el Presupuesto en vigor» (FJ. 7C). En suma, se trata de que el Gobierno justifique de manera explícita la conexión que existe entre la proposición de ley y los ingresos y gastos presupuestarios, una conexión que debe ser «directa, inmediata, actual, y no meramente hipotética» (FJ 8).

Conociendo los parámetros que debe reunir el rechazo que el Gobierno *ex art.* 134.6 CE emita respecto de la tramitación de una proposición de ley, resta por saber si la Mesa puede o no rechazar a su vez esa disconformidad, es decir, si puede examinar de alguna manera el ejercicio de la facultad gubernamental.

Ni el RC ni el RS contemplan un pronunciamiento, o un posicionamiento de la Mesa al recibir la disconformidad del Gobierno *ex art.* 134.6 CE. Sin embargo, el TC considera y nosotros lo suscribimos, que ello no es óbice para entender que en cumplimiento de la genérica facultad que le compete a las mesas de calificación de los documentos de índole parlamentaria que le remita el Gobierno, el control que la Mesa debe ejercer ha de ajustarse únicamente a «comprobar que el veto ejercido es efectivamente de índole presupuestaria» (F.7 D). Es decir, la Mesa lo que puede hacer es verificar que la motivación aportada por el Gobierno reúne los requisitos que más arriba comentábamos, sin que le competa suplantar al Ejecutivo en el enjuiciamiento del impacto, «sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis» (F.7 D).

Entendemos, por tanto, que la actuación de la Mesa debe circunscribirse exclusivamente a comprobar que el Gobierno, en la motivación de su disconformidad, ha acreditado suficientemente la concurrencia de los requisitos del art. 134.6 CE en cuanto se refiere al aspecto material contenido en la Constitución, esto es, la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios, remitiéndonos a lo dicho con anterioridad respecto a cómo deben ser esas conexiones que entre la medida propuesta y el presupuesto en vigor debe justificar en su escrito de disconformidad.

Con todas las consideraciones reproducidas, cabe señalar finalmente como el Tribunal Constitucional desestimó el conflicto de atribuciones interpuesto por el Gobierno contra el Congreso de los Diputados, en tanto que consideró que la Mesa del Congreso no produjo el menoscabo de esa facultad exclusiva del gobierno reconocida en el art. 134.6 CE al entender que la decisión de la Mesa considerando que el Gobierno «no justifica de forma objetiva y suficiente que dicha iniciativa implique un aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor» encontraba perfecto acomodo en las funciones que le corresponden al órgano rector de la Cámara una vez recibida la disconformidad del Gobierno, lo que se tradujo en aquel momento en

entender que la motivación esgrimida por el Gobierno no superaba los parámetros exigidos a la misma, por suponer, en última instancia, una limitación de los derechos de los diputados *ex art. 23.2 CE*¹⁴.

Quedando perfilados, a partir del pronunciamiento del TC en el año 2018, los extremos de la limitada función de calificación del criterio del Gobierno que la Mesa puede llevar a cabo caben las siguientes consideraciones relativas a los pasos que se han dado hasta el momento a fin de evitar situaciones de conflicto como las que se produjeron.

En este sentido, el 24 de octubre de 2017 el Pleno del Congreso tomó en consideración una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, por la que se pretendía modificar los artículos 111 y 126 RC¹⁵. La reforma del Reglamento planteada diseñaba el papel a desempeñar por la Mesa en caso del ejercicio del «veto presupuestario», especificando, además, la necesidad de motivación de la disconformidad del Gobierno y la exigencia de que la misma se refiriera al ejercicio presupuestario en curso, entre otras cuestiones. Sin embargo, a la luz de las posteriores resoluciones recaídas, en las que el TC se ha pronunciado sobre el «veto presupuestario», entendemos que el texto de reforma planteado no se ajustaría hoy a la doctrina sentada por el Alto Tribunal¹⁶. Si bien algunos de los aspectos que pretendía introducir fueron de alguna manera confirmados por el TC, con la eventual aprobación de la iniciativa, en los términos en los que inicialmente fue planteada, se atribuiría demasiado poder y capacidad de decisión a la Mesa, hasta el punto de entender que rompería con el equilibrio que debe presidir las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, que en este caso ostenta en exclusiva la facultad del «veto presupuestario»¹⁷.

Una oportunidad para que el Reglamento del Congreso de los Diputados se encontrase adaptado a la reciente doctrina elaborada por el TC sobre el pa-

¹⁴ A la misma conclusión llega la STC 44/2018 de 26 de abril en la que resuelve el conflicto de atribuciones planteado por el Gobierno, contra el Congreso de los Diputados como consecuencia del rechazo por parte de la Mesa de la disconformidad expresada por el Gobierno a la tramitación de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre modificación del art. 42.1 del Estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados.

¹⁵ El texto de la propuesta de reforma es el siguiente:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-117-1.PDF#page=1

¹⁶ Principalmente, nos referimos a las SSTC 34/2018 de 12 de abril; 44/2018 de 26 de abril; 94/2018 de 17 de septiembre; 139/2018 de 17 de diciembre y, la más reciente, 17/2019 de 11 de febrero de 2019.

¹⁷ Cabe recordar, no obstante, en el ámbito presupuestario, la «función ineliminable de las Cortes Generales, por expresar los principios del pluralismo político y democracia representativa» (MARTÍNEZ LAGO, 2011, 54). Es decir, lo que se ha venido en llamar «la centralidad del Parlamento sobre el Presupuesto» (RAMALLO MASSANET, 2003, 15).

pel que ha de desempeñar la Mesa en caso de ejercicio del «veto presupuestario» se dejó pasar tan sólo tres días después de que recayera uno de los últimos pronunciamientos del TC sobre la materia. Nos referimos al debate y votación de la enmienda a la totalidad, de texto alternativo, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso a la proposición de reforma del Reglamento a la que nos venimos refiriendo¹⁸. El 20 de diciembre de 2018, por 166 votos a favor, 177 en contra y 1 abstención quedó rechazada la enmienda, que, a nuestro juicio, pretendía dar al art. 126 RC una redacción que recogía a la perfección la doctrina sentada por el Alto Tribunal en materia de «veto presupuestario». Basta con recordar las consideraciones del TC antes reproducidas y leer algunos puntos de la redacción propuesta para el art. 126 RC para comprobar que esto es así:

«2. Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que, en el plazo de treinta días naturales, manifieste (...) su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en vigor, tal y como establece el art. 134.6 de la Constitución Española.»

«4. Si dentro del plazo de treinta días naturales siguientes a su publicación, el Gobierno comunica, de forma expresa y motivada, su disconformidad en la tramitación de un proposición de ley, la Mesa del Congreso examinará que dicha comunicación cumple los requisitos jurídico-formales y que en la misma se justifica la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el Presupuesto del ejercicio en curso, precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas, pudiendo solicitar al Gobierno información adicional, si fuera necesario.»

«5. La Mesa del Congreso únicamente podrá tramitar una proposición de ley sobre la que el Gobierno haya mostrado expresa y motivadamente su disconformidad, en el supuesto de que, con los informes preceptivos de la Oficina Presupuestaria de las Cortes y del Secretario General del Congreso, se concluya que la disconformidad manifestada no cumple con los requisitos que exige el apartado anterior¹⁹.»

¹⁸ El texto de la enmienda a la totalidad puede consultarse en el siguiente enlace: http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/64524_1545298789534.pdf

¹⁹ Al margen de las consideraciones críticas efectuadas con motivo de la propuesta de reforma del Reglamento, la Mesa de la Diputación Permanente, en su reunión del día 13 de marzo de 2019, acordó, una vez producida la disolución de la Cámara, publicar la relación de iniciativas que se encontraban en tramitación en el momento de la disolución y que caducaron como consecuencia de ésta. Así, entre las iniciativas caducadas se encuentra la Proposición de reforma del RC, por la que se modifican los arts. 111 y 126, sin que en la Legislatura subsiguiente se haya presentado, al inicio del II Periodo de Sesiones, ninguna Proposición de reforma del RC que afecte a la regulación y tratamiento del ejercicio del «veto presupuestario».

4. CONCLUSIONES

Por todo dicho, y entendiendo que los conflictos entre órganos constitucionales a partir de la facultad de veto que nos ocupa son y serán cada vez más frecuentes en un contexto político caracterizado por el fin del bipartidismo y una acusada fragmentación parlamentaria, enunciaremos las siguientes conclusiones:

1. Resulta necesario llevar a cabo una reforma del Reglamento del Congreso y del Senado a fin de colmar lagunas existentes y reequilibrar el marco en el que se desarrolla hoy día el «veto presupuestario», donde el margen de actuación de las Cámaras es muy limitado.

2. En esas reformas debe incluirse la necesidad de que toda proposición de ley que se presente vaya acompañada de una memoria de impacto económico.

3. La Mesa de la cámara correspondiente, en la fase de admisión a trámite y calificación y antes de enviar la proposición de ley al Gobierno para que este muestre su conformidad o disconformidad, debe verificar que la iniciativa va acompañada de la memoria económica, que el impacto que produce no va referido a ejercicios presupuestarios futuros y que no se lleva a cabo un señalamiento expreso de las concretas partidas presupuestarias que habrían de sufragar los gastos que genere la iniciativa, en caso de superar el volumen total de créditos presupuestados.

4. Superado el examen de la Mesa, las proposiciones de ley habrán de ser sometidas a la conformidad del Gobierno para poder continuar su tramitación. La salvaguarda de los derechos y facultades que el art. 23.2 CE confiere a los diputados exige del Gobierno una motivación escrupulosa en los términos ya señalados, primordialmente en caso de disconformidad, lo que le llevará automáticamente a argumentar el cumplimiento del presupuesto material contenido en el art. 134.6 CE.

5. En caso de disconformidad del Gobierno, la Mesa, en cumplimiento de su función calificadora, sólo puede verificar que la motivación aportada por el Gobierno se ajusta a los parámetros que hemos enunciado con anterioridad. De manera que sólo en caso de que el Gobierno en su escrito de disconformidad no haya justificado de manera objetiva y suficiente que la proposición en cuestión implica un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos del Presupuesto en vigor, la decisión de la Mesa de proseguir con la tramitación de la iniciativa vetada por el Gobierno no será usurpadora de la competencia derivada del art. 134.6 CE.

6. La cada vez más acusada fragmentación y polarización parlamentaria, y las diferentes mayorías políticas que pueden controlar el Ejecutivo, por una parte, y la Mesa de las cámaras, por otra, hacen altamente probable que conflictos de atribuciones *ex art.* 134.6 CE vuelvan a producirse. Pese a ello, la XIII Legislatura transcurrió sin que se hubiesen consensuado y aprobado las reformas que lo evitaran. Probablemente haya que esperar a que se repitan similares situaciones concretas de conflicto a las ya vistas para reactivar las necesarias modificaciones.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMPES P. (1998), «Legislativo Vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del «veto presupuestario»», *Parlamento y Constitución*, núm. 2, 9-44.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. (2017), «El control del Parlamento sobre el llamado «veto presupuestario» del Gobierno», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 42, 76-101.
- MARRERO GARCÍA-ROJO, A. (2007), «El control del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario. (Comentario a la STC 223/2006, con consideración de la STC 242/2006)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, 309-359.
- MARTÍNEZ LAGO, M. A. (2011), «Notas sobre el veto presupuestario en las relaciones Gobierno-Parlamento», *El Cronista del Estado Social y de Democrático de Derecho*, núm. 21, 52-63.
- RAMALLO MASSANET, J. (2003), «El bloque presupuestario en España: Presupuesto, acompañamiento, estabilidad», *Revista Jurídica de Les Illes Balears*, núm. 1, 11-40.