

Las restricciones de los Debates Parlamentarios sobre Presupuestos

Nueva aproximación al tema tras las Sentencias del Tribunal Constitucional 223 y 242/2006, de 6 y 24 de julio

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CONFORMIDAD DEL GOBIERNO ANTE LA VARIACIÓN DEL PRESUPUESTO CORRIENTE.—III. LAS RESTRICCIONES DE LAS COMPETENCIAS PARLAMENTARIAS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.—IV. LA STC 223/2006, DE 6 DE JULIO.—V. LA STC 242/2006, DE 24 DE JULIO.

I. INTRODUCCIÓN

Dos recientes sentencias del Tribunal Constitucional renuevan el interés de considerar el problema de las limitaciones a la iniciativa parlamentaria sobre asuntos presupuestarios¹: por un lado está la STC 223/2006, de 6 de julio, que viene a estimar los argumentos de uno de los recursos de inconstitucionalidad que se interpusieron contra la redacción dada a preceptos que se habían reformado del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que se relacionaban con el despliegue del requisito de la *conformidad gubernamental*—en este caso de la Junta de Extremadura— ante enmiendas que entrañen un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios y los añadidos procedimientos a seguir en caso de que el criterio disconforme

* Profesor titular de Derecho Financiero. Abogado.

¹ Sobre dicha problemática, me permito remitir a trabajos anteriores míos: M.A. Martínez Lago, *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1990; el más resumido: «Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 21, 1990, y en el que abogaba por una modificación normativa en la materia: «La reforma de los procedimientos de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado», en la obra colectiva *El sistema económico en la Constitución española*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, vol. II, Madrid, 1994.

a la tramitación de iniciativas fuese manifiestamente infundado. Por otro lado, la STC 242/2006, de 24 de julio, que deniega el amparo solicitado por varios parlamentarios contra un acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco y la subsiguiente inadmisión a trámite de una proposición de ley frente a la que el Gobierno de dicha Comunidad había manifestado su disconformidad por implicar una disminución de ingresos presupuestarios.

Antes de referirnos directamente al contenido de estas sentencias, nos fijaremos en la manera en que la Constitución de 1978 resolvió este plano de relaciones entre los sujetos competentes del proceso presupuestario y las resoluciones precedentes del Tribunal Constitucional en la materia, aunque cabe señalar ya que la primacía del Gobierno —sea estatal o autonómico— frente al Parlamento en los asuntos presupuestarios y financieros nunca había quedado tan claramente expuesta como hasta ahora con estas dos sentencias de julio de 2006.

II. LA CONFORMIDAD DEL GOBIERNO ANTE LA VARIACIÓN DEL PRESUPUESTO CORRIENTE

El tema de las restricciones impuestas al debate parlamentario de los Presupuestos aparece formalmente regulado por los apartados 5 y 6 del artículo 134 de nuestra Constitución. Ambas normas han de interpretarse *conjuntamente* —en el anteproyecto constitucional y durante la mayor parte de su discurrir por el proceso constituyente formaban un solo apartado—, denotando, si se permite la autocita, una de las singularidades de la Ley de Presupuestos frente a otras leyes, «porque una vez aprobada, la propia reserva de ley presupuestaria que obliga al Gobierno —y que prohíbe el uso (por el abuso que supondría) de otras formas (normas) sustitutivas de la Ley (*v. gr.* Decreto-ley)— permite al mismo que, por estar ejecutando las previsiones/habilitaciones fijadas en la Ley, disponga de la *llave* con que iniciar reformas (legislativas) que afecten al plan financiero aprobado»². Para su justificación sirve muy bien el planteamiento que hiciera Fraga Iribarne: «trata del sutil equilibrio que se plantea siempre en estas cuestiones en todos los Derechos parlamentarios para conseguir que el Gobierno tenga la iniciativa en materia presupuestaria y, al mismo tiempo, una responsabilidad de control del conjunto del gasto; pero, por otra parte, para que esta prioridad, debida sin duda a la responsabilidad del Gobierno y del Ministerio de Hacienda, o de Economía en particular, no destruya la posibilidad de que por vía de proposición de ley se puedan proponer cosas razonables que en algún caso puedan implicar aumento de gastos, se establece un equilibrio, que es tradicional y viene básicamente del Derecho parlamentario británico, que es el de que las proposiciones o enmiendas que entrañen aumento de gastos o disminución de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramita-

² Cfr. M. A. Martínez Lago, *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Trotta, Valladolid, 1998, p. 26.

ción. Pero se entiende que esto debe ser dentro del mismo ejercicio, porque, si no, el cálculo de esas implicaciones podría llevar muy lejos y, por otra parte, lo que no puede tampoco el Gobierno es prejuzgar que en el próximo Presupuesto no puede incluir esos aumentos»³.

Con el instituto de la *conformidad presupuestaria*, el Gobierno puede oponerse a la tramitación parlamentaria de proposiciones de ley, así como de enmiendas a otras iniciativas legislativas que supongan un aumento de los créditos autorizados en la Ley de Presupuestos que se aprobó y que está ejecutándose en el ejercicio, así como si los efectos de la medida se contraen a una disminución de los ingresos presupuestarios. Ello coloca, lógicamente, al titular de esta *facultad de veto* en una situación preeminente frente a los integrantes de las Cámaras parlamentarias y la justificación puede encontrarse en el mantenimiento del equilibrio de las grandes cifras que aparecen en el Presupuesto en curso, de sus estados numéricos de ingresos y gastos.

En otro lugar nos hemos referido a este poderoso privilegio con que cuenta el titular de la iniciativa legislativa de Presupuestos, sin perjuicio de que en el estudio de la conformidad gubernamental aparezcan varias paradojas que nos limitamos ahora simplemente a su enunciado⁴. Por ejemplo, la de que pese a que aquella facultad se ejerza de manera negativa, las Cortes podrían continuar tramitando la iniciativa de que se tratara como si tal cosa, correspondiendo al Gobierno *disconforme* la carga de recurrir ante el Tribunal Constitucional, planteando un conflicto de atribuciones con el órgano parlamentario que desoyó aquel parecer o esperando a que la ley se apruebe y formulando entonces un recurso de inconstitucionalidad por infracción de lo dispuesto en el artículo 134.6 CE. Por otra parte, parece que el ejercicio de la facultad del Gobierno de ser consultado y oponerse a la tramitación de proposiciones de ley no debe posponer el derecho de iniciativa legislativa popular, por lo que en los casos de proposiciones que hubiesen superado el sinfín de obstáculos para el ejercicio de ese derecho ciudadano, la conformidad perfectamente podría sacrificarse. Lo mismo sucede cuando las enmiendas son de totalidad y proponen un texto alternativo completo al proyecto de ley del Gobierno, porque lo más probable es que el mismo suponga variaciones financieras. Y tampoco debería consultarse al Gobierno, ni éste habría de tener la facultad de oponerse a enmiendas *in voce* y transaccionales, surgidas al hilo de los debates parlamentarios. En todos estos casos, además, y como ya se ha señalado, la facultad que tiene el Gobierno sólo puede darse si las modificaciones presupuestarias tienen lugar en el Presupuesto corriente y no si el impacto financiero se diera en Presupuestos futuros. Podría bastar entonces que cualquier iniciativa legislativa que pretendiera tramitarse en el Parlamento advirtiera sobre su causación de efectos presupuestarios en próximos ejercicios, posponiendo la plena entrada en vigor de la normativa alentada para

³ Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas), núm. 87, de 13 de junio de 1978, p. 3212.

⁴ Me remito al tratamiento más amplio efectuado en mi trabajo *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*, op. cit., pp. 154-173.

el caso de que la misma se aprobase, y se estaría eludiendo el requisito de consulta/respuesta sobre el criterio conforme/disconforme del Gobierno a la tramitación de la medida de que se trate.

Más que paradójico, resulta probablemente inconstitucional —y el Tribunal tendría que apreciarlo así si fuese directamente planteado a su consideración el problema— el hecho de que la restricción de las facultades de iniciativa que conlleva, junto a otras técnicas, el instituto de la conformidad presupuestaria del Gobierno se aplique cuando aún no hay Presupuesto aprobado, por estar tramitándose éste ante las Cámaras. Es decir, en el procedimiento que siguen las Cortes Generales para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, así como en los trámites seguidos para idéntico fin en los Parlamentos de Comunidades Autónomas, el Legislador debería ser enteramente libre, pudiendo enmendar a su antojo el plan financiero gubernamental, pues las propuestas se refieren a un Presupuesto futuro, el del próximo ejercicio, pero no el que está rigiendo ya la última etapa del año en curso.

Sin embargo, si las enmiendas a los proyectos de Presupuestos significan una disminución de ingresos, deberá ser consultado el Gobierno para que muestre o no su conformidad, y si aquéllas entrañaran un aumento del gasto, deberán venir compensadas con una rebaja de la misma cuantía en la misma sección del Presupuesto, aparte de que cumplan con los requisitos generales entre los que se halla el de la conformidad gubernamental a su tramitación, pese a que, *constitucionalmente*, las limitaciones al derecho de enmienda no se vinculen al proyecto de ley de Presupuestos, sino justamente a cualquier ley distinta de la presupuestaria que cause variaciones financieras sobre el Presupuesto aprobado y que viene ejecutándose.

III. LAS RESTRICCIONES DE LAS COMPETENCIAS PARLAMENTARIAS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL ⁵

Acabamos de considerar que el privilegio del Gobierno de ser consultado a efectos de mostrar su parecer a la tramitación de proposiciones y enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios sólo debe aplicarse cuando ya haya un Presupuesto aprobado y que se esté ejecutando, no cuando lo que se da es un *proyecto de Presupuesto* pendiente de aprobación parlamentaria.

Sin embargo, y pese a que hasta ahora las referencias que podemos encontrar en la jurisprudencia constitucional distan mucho de ser convincentes en orden al fundamento de las restricciones parlamentarias sobre asuntos presupuestarios, lo cierto es que late en las sentencias que se han acercado a este

⁵ La mayoría de las sentencias consideradas bajo este apartado han sido ya comentadas en M.A. Martínez Lago, *Ley de Presupuestos y Constitución...*, *op. cit.*, pp. 188–195.

problema una especie de lacónica aceptación de la tesis contraria a la que defendemos y que permite, por lo tanto, sin entrar de lleno en su consideración crítica, favorecer la aplicación de las medidas limitativas de las competencias parlamentarias al procedimiento anual de aprobación del Presupuesto (futuro), además de, por supuesto, a cuantas enmiendas y proposiciones puedan causar variación del Presupuesto (corriente) ya aprobado.

Así sucede, por ejemplo, con la primera sentencia constitucional recaída sobre asuntos financieros, tributarios y presupuestarios. La STC 27/1981, de 20 julio, ha pasado a la historia de la indeterminación al proclamar sin posterior desarrollo que lo que el Parlamento hace cuando aprueba unos Presupuestos es ejercer una «competencia específica desdoblada de la genérica “potestad legislativa del Estado”» (FJ 2.º), que derivaría de lo dispuesto en el artículo 66.2 CE. La formulación era mejorable, aunque también podía empeorar, incurriendo en una suerte de *totum revolutum* como el que se plasma en la más reciente STC 3/2003, de 16 de enero⁶.

En la sentencia de 1981 esa especificidad de la función parlamentaria de aprobación del Presupuesto deriva del carácter instrumental del Presupuesto en relación con la política económica y también de «las notas singulares de la Ley presupuestaria ha de reconocerse que también vienen impuestas por el hecho de que su debate está, de alguna manera, restringido por las disposiciones reglamentarias de las Cámaras que regulan su procedimiento. Ciertamente que quizá pueda decirse que tales limitaciones no deriven de la Constitución, pero también lo es que el requisito de conformidad del Gobierno para toda proposición o enmienda que suponga aumento de gastos o disminución de ingresos que afecta a cualquier Ley envuelve en este caso una restricción constitucional del debate. Y son estas limitaciones las que determinaron que la propia Constitución reduzca el papel de la Ley de Presupuestos, como vehículo de reformas tributarias» (STC 27/1981, FJ 2.º).

⁶ En efecto, en la STC 3/2003, de 16 de enero, el Tribunal deduce la «función específica» que realizan las Cortes Generales cuando aprueban los Presupuestos Generales del Estado de la satisfacción con la misma de tres objetivos especialmente relevantes: «a) Aseguran, en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2 CE); b) Participan, en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los Presupuestos representan; c) Controlan, en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el Presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración» (STC 3/2003, FJ 4.º). Obsérvese que si en la STC 27/1981, de 20 de julio (FJ 2.º), no quedaba nada claro en qué consistía la función específica, desdoblada de la genérica legislativa —y desdoblada, también, de la genérica potestad de control sobre el Gobierno (añadimos nosotros, sobre la base de lo preceptuado por el art. 66.2 CE)—, la STC 3/2003 venía a rematar la singularidad de la Ley de Presupuestos por concurrir en ella las tres funciones atribuidas por el citado precepto a las Cortes Generales: «es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los Presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno» (STC 3/2003, FJ 4.º). Es de suponer que el próximo paso será señalar que con la Ley de Presupuestos las Cortes «tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución», y así se habrá completado el círculo de lo que en sus propios términos establece el artículo 66.2 CE, aunque no alcanzamos a comprender en qué se diferenciaría, por esta vía, la Ley de Presupuestos de otras leyes ordinarias cualesquiera, se encuentren expresamente mencionadas o no por el texto constitucional.

Como vemos, el Tribunal se sirve de la constatación de una realidad en la que no se adentra —que *el debate presupuestario está restringido*, de alguna manera, *por los reglamentos parlamentarios*— para postular la existencia de una «restricción constitucional del debate», pese a haber dudado de que las limitaciones deriven de la Constitución. Y extrayendo como consecuencia de esa restricción del debate que deriva del requisito de la conformidad del Gobierno el que la Ley de Presupuestos reduzca su papel reformador de lo tributario, lo cual podía presagiar la posterior doctrina sobre el contenido mínimo y eventual de estas leyes. El Tribunal toma un elemento infraordenado constitucionalmente y lo eleva a categoría constitucional, añadiéndole un efecto de criba de la incidencia de las modificaciones tributarias propiciadas por las leyes de Presupuestos (esto sólo en teoría, si tenemos en cuenta el fallo de esa STC 27/1981 y de otras valoraciones posteriores efectuadas por el Tribunal sobre el artículo 134.7 CE). Después vendrá ampliada esa proyección de las restricciones parlamentarias sobre el contenido impreciso, abierto constitucionalmente, de esta clase de leyes, cerrando el Tribunal la puerta a cualquier género de inclusión material porque deduce la existencia en la Constitución de un contenido predeterminado de la Ley de Presupuestos y un ámbito eventualmente reducido de modificaciones tributarias habilitadas previamente por *ley tributaria sustantiva* o de otras materias que guarden conexión directa con el núcleo esencial del Presupuesto o con los criterios de política económica a los que el mismo sirve.

La siguiente vez que el Tribunal Constitucional tiene que tomar en consideración una norma como la contenida en el artículo 134.6 CE fue en la STC 27/1987, de 27 febrero, al resolver un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta y tres senadores contra varios preceptos de una ley de las Cortes Valencianas por la que se declaraban de interés general para aquella Comunidad determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales. Concretamente, y entre otros preceptos impugnados de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, estaba el artículo 8.1, en donde se exige que «para su unión a los Presupuestos de la Generalidad, la tramitación de los Presupuestos de las Diputaciones Provinciales deberá tener en cuenta los plazos y disposiciones previstos en el artículo 55 del Estatuto de la Comunidad Valenciana». Y precisamente este precepto estatutario señalaba en su primer apartado que «toda proposición o enmienda que suponga incremento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno Valenciano para su tramitación»⁷. Los recurrentes consideraron que la remisión a este precepto coartaba el ejercicio de la autonomía presupuestaria provincial, revelando en cualquier caso la incongruencia del legislador autonómico por aludir indiferenciadamente al precepto del Estatuto.

⁷ Hoy en día, una norma como la reproducida ha de encontrarse en el artículo 76.1 del Estatuto valenciano, tras haberse aprobado la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

El Tribunal resolvió estimando que «la genérica e indiferenciada remisión... al artículo 55 del EACV, debe ser interpretada de conformidad con la Constitución y el Estatuto de Autonomía». De esta manera, «cualquiera que sea el contenido que pueda otorgarse a la unión de los Presupuestos de las Diputaciones a los de la Generalidad valenciana, en ningún caso puede significar que se prive a las Diputaciones Provinciales de la potestad de elaborar y aprobar sus Presupuestos bajo su exclusiva responsabilidad, ya que ésta es una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía (STC 32/1981, FJ 8.º). Y lo cierto es que... no es posible entender que corresponda al Gobierno valenciano, en relación con los Presupuestos provinciales, la facultad de vetar la tramitación de enmiendas a que se refiere el artículo 55.1 del EACV» (STC 27/1987, FJ 7.º).

La sentencia nos parece correcta, pues no debe referirse una limitación del Parlamento autonómico a corporaciones territoriales inferiores pero que gozan de autonomía reconocida constitucionalmente. En cualquier caso, volvía a aparecer en la doctrina del Tribunal —y como vemos, sin ninguna objeción intrínseca a la significación del requisito de la conformidad gubernamental— una cláusula idéntica a la prevista por el artículo 134.6 CE.

Con menos de un mes de diferencia con el pronunciamiento anterior el Tribunal volvería a resolver un recurso de inconstitucionalidad formulado por cincuenta y cuatro diputados contra una Ley de Presupuestos Generales del Estado y traería de nuevo a consideración el tema de las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de la tramitación de la Ley de Presupuestos. Se trata de la STC 65/1987, de 21 de mayo, verdadero *leading case* que marcará toda la doctrina posterior del Tribunal Constitucional sobre lo que es la Ley de Presupuestos dentro del sistema de fuentes y cuál es su contenido constitucional mínimo exigible⁸.

El Tribunal argumenta que la única exclusión constitucional expresa del contenido de una Ley de Presupuestos está en la creación de tributos (art. 134.7 CE), lo que se vuelve a justificar —como ya se hiciera en la STC 27/1981— por «las restricciones que la misma Constitución impone al debate presupuestario, al exigirse el requisito de conformidad del Gobierno para toda proposición o enmienda que suponga aumento de crédito o disminución de ingresos presupuestarios» (STC 65/1987, FJ 4.º). Pese al entendimiento que se hace de tales restricciones como algo que «se extiende más allá del ámbito del procedimiento presupuestario» y del contenido mínimo de la Ley de Presupuestos (art. 134.2 CE) como no exclusivo ni excluyente, se fundamenta precisamente en la inclusión injustificada de materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria el que pueda darse una «restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional» (STC 65/1987, FJ 5.º).

⁸ Así se pronuncia A. Rodríguez Bereijo, «Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 44, 1995, p. 18.

También la muy conocida y estudiada STC 76/1992, de 14 de mayo, subrayó la peculiaridad de las Leyes de Presupuestos en el hecho de que «el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1.º, 6.º y 7.º del art. 134 de la Constitución (STC 65/1987, FJ 3.º), y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cortes (STC 27/1981, FJ 2.º). Estas circunstancias que hemos calificado de “peculiaridades” (STC 65/87) o “singularidades” (STC 27/81, FJ 2.º) de las Leyes de Presupuestos derivan del carácter que es propio a este tipo de leyes, esto es, de su función específica y constitucionalmente definida en el art. 134.2 de la Constitución. Según este precepto, se trata de la ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Y puesto que el Presupuesto es un instrumento de la política económica del Gobierno, la Ley de Presupuestos ha sido calificada por este Tribunal además como “vehículo de dirección y orientación de la política económica” (SSTC 27/81, FJ 2.º, y 65/87, FJ 4.º)» (STC 76/1992, FJ 4.º).

En suma, como advirtió el profesor Rodríguez Bereijo, las especialidades del procedimiento legislativo de tramitación y aprobación de las Leyes de Presupuestos justifican los límites al contenido normativo del articulado de las mismas, porque las limitaciones y restricciones a las competencias legislativas de las Cámaras se explican por el contenido y función que cumple constitucionalmente la Ley de Presupuestos en tanto que instrumento al servicio de la política económica, y pierden su justificación y razón de ser cuando la Ley de Presupuestos Generales del Estado es utilizada, de manera impropia y desbordando su *natural* contenido normativo, como vehículo de legislación ordinaria fuera del ámbito coyuntural propio de la política económica y financiera del Gobierno⁹.

Aunque el planteamiento que se hace en la STC 76/1992 ha sido reiterado frecuentemente después en otras sentencias, el Tribunal Constitucional se apartó del sentido de aquel fallo en la STC 116/1994, de 18 de abril, donde tuvo que resolver varias cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas que el Tribunal Superior de Justicia de Navarra había planteado contra un precepto de una Ley foral de Presupuestos Generales de Navarra. La razón del abandono de aquella doctrina estaba en que «la modificación de tributos no puede considerarse materia ajena a la previsión de ingresos de la Comunidad y, en segundo lugar y muy especialmente, porque las peculiaridades o especificidades de la tramitación parlamentaria de las leyes de presupuestos en relación con la de los demás proyectos de ley resultan en el ordenamiento navarro prácticamente inexistentes» (STC 116/1994, FJ 8.º). En relación a esta última cuestión, se indicaba que el Reglamento del Parlamento Foral de Navarra de 12 de junio de 1985 —ya derogado por el de 2 de febrero de

⁹ *Ibidem*, p. 56.

1995, varias veces modificado desde entonces— optaba por la aplicación del procedimiento legislativo ordinario al estudio y aprobación de los Presupuestos, aparte de que la exigencia de previa conformidad de la Diputación Foral a las enmiendas que supongan aumento de gastos o disminución de ingresos se aplica en la tramitación de cualesquiera otros proyectos de ley (con el Reglamento de 1995 sucede lo mismo), luego «el Parlamento no ve minoradas sus facultades de debate y enmienda con relación a los demás proyectos de Ley» (STC 116/1994, FJ 8.º)¹⁰.

Antes de las sentencias de julio de 2006 que se comentarán después, la vez que el Tribunal Constitucional se acercó más a los problemas que se plantean con relación al derecho de enmienda en materia presupuestaria fue con ocasión de la STC 118/1995, de 17 de julio, que otorgó el amparo al Grupo Parlamentario Popular contra una Resolución de 15 de diciembre de 1992 de la Mesa de las Cortes Valencianas, en función de la cual no se habían admitido determinadas enmiendas presentadas al proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para 1993¹¹. En la Resolución se daban las siguientes razones: «1) Que la Mesa de la Comisión tiene plena competencia para la calificación de enmiendas; 2) Que no es posible presentar enmiendas en las que se aumentan los ingresos¹² y presentar, paralelamente, otras compensatorias de gastos; y 3) Que no son aceptables aquellas enmiendas que propongan inversiones para 1994 y 1995, pero no para 1993, pues el Presupuesto ha de ser único y anual».

Entre los razonamientos esgrimidos por el grupo parlamentario recurrente destacamos la referencia que se efectuaba, en primer término, a «la capacidad de la Mesa de la Comisión para resolver directamente sobre la inadmisión de las enmiendas presupuestarias sin solicitar informe del Gobierno en el que éste motive sus razones de conformidad o disconformidad con la tramitación»¹³. En segundo lugar, se argumentaba que «no existe impedimento

¹⁰ En uno de los votos particulares discrepantes formulados a esta sentencia —el de mayor enjundia lo suscribió el magistrado Rodríguez Bereijo— el magistrado Gabaldón López recordaba el fundamento dado al artículo 134.7 CE por la STC 27/1981 —justificación del papel limitado en lo reformador tributario de las Leyes de Presupuestos porque su debate parlamentario está sometido a restricciones— y planteaba que idénticas peculiaridades tienen lugar en las Comunidades Autónomas y, particularmente, en Navarra.

¹¹ En realidad, dicha Resolución vino a poner término al contencioso que se suscitó cuando la Mesa de la Comisión de Presupuestos (en Resolución de 2 de diciembre de 1992) acordó rechazar varias enmiendas presentadas al articulado de dicho proyecto de Ley, por considerar que producían una variación en el estado de ingresos y gastos. El Grupo Parlamentario Popular presentó al día siguiente un recurso de reposición contra este acuerdo de la Mesa, que resolvió el día 4 del mismo mes y año con el rechazo de parte de las enmiendas y la admisión de otras, algunas de las cuales habían sido admitidas en la Resolución anterior de 2 de diciembre. Fue presentado un nuevo recurso, del que se dio traslado a la Mesa de las Cortes Valencianas, y entre tanto la Mesa de la Comisión resolvió el día 11 del mismo mes la inadmisión de otro conjunto de enmiendas del mismo grupo.

¹² Obsérvese que se habla de un aumento de ingresos (!), cuando lo que tanto para los integrantes de las Cortes Generales como para los diputados autonómicos está limitado en los respectivos Reglamentos parlamentarios, es la formulación de enmiendas que supongan una disminución de ingresos presupuestarios.

¹³ En el caso concreto, el Consejo de Gobierno sólo había mostrado su disconformidad con una de las enmiendas, lo que significaba que estaba otorgando implícitamente su conformidad con todas las

alguno —ni constitucional, ni estatutario, ni reglamentario— que haga imposible la presentación de enmiendas que incrementen los ingresos públicos y, correlativamente, otras enmiendas de gasto que cubran ese incremento»¹⁴. Finalmente, se alegaba por el grupo recurrente que «es constitucional y reglamentariamente viable la presentación de enmiendas de gasto cero para el ejercicio presupuestario cuya Ley se debate y referidas a ejercicios presupuestarios futuros».

Sólo esta última cuestión fue aceptada por el Tribunal Constitucional, porque aunque tocaba decidir a la Mesa de la Cámara autonómica «... sobre la viabilidad, o inviabilidad, de este tipo de enmiendas; decisión de carácter puramente parlamentario que no constituye, en sí misma, lesión alguna de derechos fundamentales y que se integra, esta vez sí, en el ámbito de los *inter-na corporis acta*, formando parte, en consecuencia, de la libertad de decisión que le garantiza su propia autonomía institucional (...) adoptado un criterio, en uno u otro sentido, es exigencia del artículo 23.2 CE que el mismo se aplique por igual a todas las enmiendas de esa naturaleza presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios, sin establecerse un criterio selectivo de admisión que resulte arbitrario, desigual y, por tanto, lesivo del derecho que la Constitución garantiza a los cargos públicos para un ejercicio de sus funciones en condiciones de igualdad» (STC 118/1995, FJ 4.º).

Por lo que afecta a las otras cuestiones planteadas ante el Tribunal, éste denegó el amparo con una argumentación sobre el objeto que tiene la fijación de las cuantías globales de los estados presupuestarios en el debate de totalidad del proyecto de Ley que no tiene desperdicio alguno, obviamente para quienes compartan la posición del Tribunal Constitucional en este punto, que supone un magnífico espaldarazo a las limitaciones al derecho de enmienda en materia presupuestaria. Concretamente, se afirmó que «... las propias Cortes Valencianas, en ejercicio de su autonomía, han establecido en su Reglamento ciertas restricciones al debate presupuestario, bien por razón de la materia, bien por necesidades derivadas de la ordenación material del debate. Consecuencia de ello (...) en el debate de totalidad han de quedar fijadas las cuantías globales de los estados de los presupuestos. Ello supone que, cuando se presentan enmiendas al articulado, ya existe una predeterminación de las cuantías globales del Presupuesto y, por tanto, la Mesa de la Comisión

demás. De esa forma, y como razonó el grupo recurrente, «la Mesa de la Comisión se ha arrogado una competencia ajena y ha privado arbitrariamente a los parlamentarios del Grupo Popular de su derecho de participación en el debate presupuestario».

¹⁴ Nosotros añadimos que ante una enmienda que proponga un aumento de los ingresos, tampoco hace falta «compensación» alguna por la vía de otra enmienda paralela que proponga un aumento del gasto, puesto que la técnica de las enmiendas constructivas se refiere sólo a aquellas que, con relación al estado de gastos del Presupuesto, soliciten un aumento de los mismos. Lo que ocurre, no obstante, es que bajo la apariencia de enmiendas para aumentar los ingresos, por un lado, y enmiendas para aumentar los gastos, por otro, lo que parece que se estaba tratando de enmascarar eran unas enmiendas de incremento de gastos que debían de ir compensadas con una baja de igual cuantía en la misma sección del Presupuesto, y no con las correlativas de aumento de los ingresos. El Ministerio Fiscal, sin embargo, alegó —sin que podamos saber qué es lo que quería decir— que «... para nada se acredita que la compensación de ingresos y gastos en las enmiendas rechazadas se efectúe en partidas de la misma Sección...».

puede decidir, sin necesidad de solicitar informe del Gobierno, sobre la admisibilidad de las mismas desde el punto de vista de la variación que pudieran suponer respecto de las magnitudes contables ya aprobadas por el Pleno en el debate de totalidad y que son, por ello, inmodificables (...). Interpretación perfectamente concorde con el sustrato normativo sobre el que descansa y que no puede considerarse limitativa, por desfavorable, de los derechos de los miembros del Grupo demandante. En todo caso, la restricción pudiera predicarse de las normas reglamentarias aplicadas, pero nunca de la interpretación llevada a cabo por la Mesa, que es en todo armónica con los fines perseguidos por dichas normas» (STC 118/1995, FJ 2.º). Para el Tribunal, la facultad para proponer enmiendas que propongan un incremento de los ingresos «existe, cuando menos en el debate de totalidad, y el hecho de que tras este debate se vean restringidas las posibilidades de enmienda al articulado en el sentido defendido en la demanda puede perfectamente admitirse en tanto que consecuencia de una previsión reglamentaria adoptada por la propia Asamblea en el ejercicio de su autonomía de organización y funcionamiento» (*ibidem*, FJ 3.º).

En los apartados dedicados a la exposición de los antecedentes concurrentes en varias sentencias del Tribunal Constitucional puede observarse la posición adoptada por el Abogado del Estado al oponerse a recursos y cuestiones de inconstitucionalidad formulados contra diversas leyes de Presupuestos Generales del Estado¹⁵. La línea argumental de aquél, aunque no se haya trasladado a los fundamentos jurídicos del Tribunal, ha insistido en que la restricción de las competencias del Legislativo que prescribe el artículo 134.6 CE se aplica a cualesquiera proyectos, proposiciones o enmiendas que impliquen aumento de gasto o disminución de ingresos y no sólo a las enmiendas a la Ley de Presupuestos (SSTC 16/1996, de 1 de febrero; 131/1999, de 1 de julio; 234/1999, de 16 de diciembre; 235/2000, de 5 de octubre, y 109/2001, de 26 de abril), por lo que no dándose dichas variaciones no hay limitación alguna para el examen, enmienda y aprobación de los preceptos incluidos en la Ley de Presupuestos. La construcción del Abogado del Estado critica así la jurisprudencia constitucional que arranca de la STC 76/1992, entendiendo que adolece de insuficiencia explicativa el criterio procedimental que permite restringir el contenido lícito de las Leyes de Presupuestos (STC 235/2000, de 5 de octubre) y cuya principal repercusión práctica fue el desdoblamiento en dos leyes —de Presupuestos y «de acompañamiento»— de lo que hasta 1993 se incluía en la Ley presupuestaria anual. En la STC 109/2001, de 26 de abril, puede leerse entre las consideraciones que la abogacía del Estado realiza por si el Tribunal «considerara procedente introducir algún cambio o matiz en su doctrina sobre el contenido eventual o posible de la Ley de Pre-

¹⁵ También en relación con un conflicto de atribuciones entre el Gobierno y el Senado, como el resuelto en la STC 234/2000, de 3 de octubre, el Abogado del Estado ha resaltado el papel del Gobierno como titular preeminente de la iniciativa legislativa y titular de facultades constitucionales con cuyo ejercicio puede influir en el trámite parlamentario de sus proyectos, dando o negando, por ejemplo, su conformidad a enmiendas que supongan disminución de ingresos o aumento de gastos.

supuestos», el hecho de que resulte difícil fundamentar «una correlación entre restricciones procedimentales en el trámite de una ley y restricciones de contenido; por ejemplo, de que una ley siga el trámite de urgencia o la tramitación en lectura única o de que se apruebe en Comisión con competencia legislativa plena no podría inferirse que su contenido tuviera que restringirse a determinadas materias».

Sin embargo, la doctrina constitucional permanece imperturbable y sigue justificando la limitación del contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos, que se halla «no sólo en la función específica que le atribuye la Constitución (la aprobación anual de los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal y la consignación de los beneficios fiscales que afecten al Estado), sino también en las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria. Dicha tramitación conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de Ley, al tener sus trámites de enmienda y debate restringidos por las disposiciones de las Cámaras que regulan su procedimiento (...)» (STC 109/2001, FJ 5.º).

También se ha hecho alusión a la facultad del Gobierno de prestar su conformidad a enmiendas que introduzcan variaciones del Presupuesto aprobado en la STC 274/2000, de 15 de noviembre, suscitada por un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra una Ley de Presupuestos de la Comunidad de Canarias. En los antecedentes (y en el FJ 5.º) se refleja el planteamiento del Director General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias oponiéndose a que las singularidades procedimentales previstas en el Reglamento del Parlamento de Canarias para la tramitación del proyecto de ley que aprueba los Presupuestos autonómicos limiten en lo más mínimo las facultades del Legislativo en el procedimiento ordinario o común, evidenciándose que la principal facultad que ostenta el Gobierno de Canarias en el desarrollo del procedimiento legislativo común —prestar o no su conformidad a las enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos— queda excluida, precisamente, en el ámbito del procedimiento legislativo para la aprobación de la Ley de Presupuestos autonómica.

IV. LA STC 223/2006, DE 6 DE JULIO

Nueve años después de que se formularan, la STC 223/2006, de 6 de julio, ha estimado los argumentos de uno de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Junta de Extremadura y ochenta y un senadores del Grupo Socialista contra la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura llevada a cabo por Acuerdo del Pleno de esta Cámara de 29 de mayo de 1997.

Los preceptos contra los que se dirigieron los recursos se referían al requisito de la conformidad de la Junta extremeña ante enmiendas que causen modificaciones a un Presupuesto aprobado y que está aplicándose. Concre-

tamente, se trataba de los artículos 111.1 y 121.4, que habían quedado redactados así:

«Artículo 111.1. Las enmiendas a un proyecto de Ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso requerirán la conformidad de la Junta de Extremadura para su tramitación.

Cuando la disconformidad de la Junta de Extremadura sea manifiestamente infundada y no exista coincidencia con la interpretación que haga la Mesa de la Asamblea, decidirá el Pleno de la Cámara, en un debate de los de totalidad, en la primera sesión plenaria que se celebre, oída previamente la Junta de Portavoces.»

«Artículo 121.4. Conocido el criterio de la Junta de Extremadura que supusiera la oposición a la tramitación por implicar la iniciativa aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, la Mesa de la Asamblea acordará la no admisión a trámite de la proposición de Ley y la devolución a su autor.

Cuando la disconformidad de la Junta de Extremadura sea manifiestamente infundada, decidirá el Pleno de la Cámara, tras un debate de los de totalidad, en la primera sesión plenaria que se celebre, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. Dicho debate versará únicamente sobre la discrepancia de criterios sobre si la iniciativa supone o no aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios en vigor.»

Estas normas introdujeron un procedimiento que, como sostiene en su recurso la Junta de Extremadura, permite residenciar en el Pleno de la Asamblea la facultad de decidir si una proposición de ley implica o no aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, frente a la situación anterior en que esa facultad de veto, que se justifica por la necesidad de impedir que el Gobierno pierda el control sobre los medios económicos comprometidos para la ejecución de su programa político, era exclusiva del Ejecutivo. Según expresaba la exposición de motivos de la reforma de los artículos 111 y 121 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, «la norma limitativa de tramitación parlamentaria en los casos de enmiendas a proyectos de ley o proposiciones de ley contenidas en las normas Estatutaria y Reglamentaria no puede ser un precepto de interpretación discrecional del Ejecutivo, ya que si fuera un acto discrecional podría convertirse en un cerrojo que se podría utilizar cómodamente para impedir toda modificación de un proyecto de ley o de una iniciativa legislativa del Parlamento que no fuera del agrado o conveniencia del Gobierno, con lo que habríamos desorbitado el ámbito propio de esta norma y la habríamos convertido en un auténtico freno a la división de poderes. A partir de una interpretación de la norma con carácter exclusivo por el poder ejecutivo, el parlamento podría cerrar sus puertas a toda iniciativa legislativa propia o incluso a modificar las iniciativas legislativas del Gobierno»¹⁶. Frente a este criterio, la Junta concebía la potes-

¹⁶ *Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura*, IV Legislatura, núm. 115, de 9 de junio de 1997, p. 13.

tad de veto como una consecuencia de la división de poderes que trata de garantizar la función de gobierno, asegurando el equilibrio presupuestario, deduciendo la inconstitucionalidad de los artículos impugnados por oponerse al artículo 61.b) [hoy 60.b)] del Estatuto de Autonomía de Extremadura. El escrito de alegaciones del Letrado de la Asamblea de Extremadura distinguía dos situaciones: por un lado, la correspondiente con el ejercicio presupuestario en curso y, por otro, los ejercicios futuros a los que no se extiende la facultad de veto presupuestario del Ejecutivo, cuyo ejercicio en el otro caso queda asegurado siempre que la disconformidad que lo fundamente no sea manifiestamente infundada.

Antes de entrar a resolver la cuestión de si la atribución al Pleno de la Asamblea autonómica de la facultad de rechazar por notoriamente infundada la oposición del Gobierno a la tramitación de una enmienda o de una proposición de ley que alteren las previsiones presupuestarias en relación con los créditos y los ingresos es o no contraria al artículo 60.b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura, el Tribunal Constitucional constata que con anterioridad a la reforma normativa enjuiciada no se contemplaba la eventualidad de una discrepancia entre la Cámara y el Gobierno respecto a la realidad del hecho que hacía precisa la conformidad de este último y, también, que la Junta de Extremadura no había hecho uso de esta facultad de oposición hasta la IV Legislatura autonómica, cuando se opuso a la tramitación de doce proposiciones de ley presentadas por grupos de la oposición parlamentaria, razonando después que «la ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. Así como la primera sólo se pierde en los casos expresamente establecidos (con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza), la segunda se conserva a lo largo del período de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución. Puede pretender, en definitiva, que sólo sea relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta. Éste es el fundamento de la facultad que se le reconoce al Ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar el instrumento económico de su acción de gobierno» (STC 223/2006, FJ 5.º).

Con esta delimitación general, el Tribunal entiende que «la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura lleva (...) pura y simplemente a privar al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de la facultad que tiene reconocida en el artículo 60.b) EAE, facultad que viene justificada como consecuencia de la asunción de los principios básicos del llamado “parlamentarismo racionalizado” por parte tanto del Texto constitucional español como de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas». La regla

prevista en el Estatuto queda modificada al erigirse Mesa y Pleno de la Cámara en jueces de la concurrencia o no de las circunstancias que permiten al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura oponerse a la tramitación de iniciativas normativas que alteren el equilibrio presupuestario. Por esto se considera que las normas impugnadas «alteran el sistema de relaciones entre la Junta y la Asamblea previsto estatutariamente, sistema de relaciones que, respecto al necesario respeto a los compromisos económicos asumidos mediante la aprobación por dicha Asamblea del presupuesto de la Comunidad Autónoma, elaborado y ejecutado por el Consejo de Gobierno de la Junta, y examinado, enmendado, aprobado y controlado por la Asamblea [art. 60.a) EAE], es claro en el sentido de que solamente se podrán alterar dichos compromisos con el consentimiento del Ejecutivo autonómico, quedando facultado éste, con toda libertad, para oponerse a las iniciativas que pretendan modificarlos, y sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter de manifiestamente infundada o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes previsto en el Estatuto de Autonomía, equilibrio de poderes diseñado en línea con las interpretaciones más recientes del régimen parlamentario (a las que responde, sin duda, el diseño de la forma de gobierno en la Comunidad Autónoma de Extremadura), en las que se ha pretendido reforzar la posición de los ejecutivos y, singularmente, de sus presidentes, en aras de dotar a todo el sistema de una mayor estabilidad y mejorar su funcionamiento» (STC 223/2006, FJ 6.º).

V. LA STC 242/2006, DE 24 DE JULIO

Esta sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional deniega el amparo que demandaron varios diputados del Grupo Parlamentario Popular Vasco contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 30 de enero de 2001, desestimatorio de la solicitud de reconsideración del Acuerdo de 29 de diciembre de 2000, por el que se inadmitió a trámite una proposición de ley de dicho grupo sobre modificación del artículo 133 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprobó el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de Euskadi¹⁷. La

¹⁷ El artículo 133 contempla la financiación de la Hacienda General del País Vasco en régimen de prórroga presupuestaria, remitiéndose para la fijación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a lo dispuesto por la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos. Esta norma determina, a su vez, y con carácter general, la prórroga de las citadas aportaciones sin perjuicio de su actualización una vez se hayan aprobado los nuevos Presupuestos y salvo que se hubiese aprobado la ley que contenga la metodología de distribución de recursos y la determinación de las aportaciones de cada Territorio Histórico a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma, supuesto en el que las aportaciones serían establecidas por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. No obstante la situación de

razón de aquella inadmisión hay que buscarla en el hecho de que el Gobierno autonómico había manifestado su disconformidad con la proposición de ley por implicar una disminución de ingresos presupuestarios que justificó así: «en el régimen presupuestario actualmente vigente para el periodo de prórroga y conociendo de antemano la cifra de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la Comunidad Autónoma acordadas por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas para el ejercicio de 2001, de una magnitud superior a las previstas en los Presupuestos del año 2000, la modificación del artículo 133 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones legales vigentes sobre Régimen Presupuestario de Euskadi, implicará inexcusablemente una disminución de los ingresos presupuestarios que hubieran correspondido a la Comunidad Autónoma por aplicación de la actual regulación de la prórroga presupuestaria y del Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas del pasado mes de octubre. En conclusión, la reforma del ordenamiento propuesta sí supone en términos reales, en términos recaudatorios, una disminución de los ingresos presupuestarios porque, para el próximo ejercicio, se ingresaría menos de lo que correspondería con el régimen actualmente vigente».

Aunque, inicialmente, la Mesa del Parlamento vasco había admitido a trámite la proposición de ley, tras recibir certificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno y un informe de los servicios jurídicos de la Cámara en el que se concluía que la Mesa debía aceptar la disconformidad del Gobierno salvo que ésta fuese manifiestamente infundada y carente totalmente de base, optó por no admitir la iniciativa legislativa. Los diputados recurrentes consideraron que la oposición del Gobierno Vasco a la tramitación de la proposición de ley incumplía las exigencias de motivación, que no debe ser meramente formal, sino que debe incorporar elementos de suficiencia y de convicción que pueden ser revisados por la jurisdicción constitucional. Por su parte, el Letrado Mayor del Parlamento Vasco alegó que la actuación de la Mesa no ha podido vulnerar el derecho a la participación política de los recurrentes, ya que ha sido el Acuerdo del Gobierno y no de la Mesa el que determinó la suspensión de la iniciativa legislativa discutida. En apoyo de la estimación del recurso, el Ministerio Fiscal consideró necesario interpretar restrictivamente las previsiones reglamentarias limitadoras de la función legislativa de los parlamentarios, deduciendo que la Mesa del Parlamento debería haber admitido a trámite la proposición de ley, que no afectaba al Presupuesto en ejecución, sino que tenía una vocación general de futuro, por lo que se sustrajo al Parlamento y, sobre todo, a los parlamentarios de su derecho a con-

prórroga, el apartado 3.º del artículo 133 del Decreto Legislativo 1/1994 contempla el incremento de las aportaciones de las Diputaciones Forales en virtud de la consignación de créditos de pago como consecuencia de la asunción por parte de la Comunidad de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado. Pues bien, la proposición de ley presentada por el Grupo Popular Vasco determinaba para la situación de prórroga presupuestaria la prórroga de las aportaciones de las Diputaciones Forales en sus mismas cuantías y vencimientos como figuraban en el último ejercicio hasta la aprobación de los nuevos Presupuestos, justificándose en evitar la mayor discrecionalidad en el gasto del Gobierno con un presupuesto prorrogado que con otro aprobado por el Parlamento

trolar las previsiones legislativas referidas al futuro, aunque éste sea próximo o inmediato.

En la fundamentación del Tribunal Constitucional se confrontan dos facultades del Ejecutivo que resultan sustancialmente distintas: por un lado, la manifestación de su criterio respecto de la toma en consideración de proposiciones de ley y, por otro, su postura conforme o disconforme con la tramitación por razones financieras. Mientras que en el primer caso no se condiciona la tramitación de la iniciativa legislativa, limitándose a dar a conocer a la Cámara su postura en función de criterios de oportunidad, políticos o de otra índole, «la conformidad presupuestaria del Gobierno para su tramitación si implica un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios constituye una condición insoslayable para la misma que, en su caso, impide la celebración del debate plenario de toma en consideración» (STC 242/2006, FJ 3.º).

Para resolver si los acuerdos impugnados vulneraron lo dispuesto en el artículo 23.1 y 2 CE, el Tribunal recuerda que de este precepto no deriva un derecho fundamental de los parlamentarios al cumplimiento de la legalidad parlamentaria, sino «un derecho a ejercer las facultades inherentes al núcleo de su función representativa de acuerdo con lo previsto en dicha normativa y en condiciones de igualdad. El *ius in officium* tutelado por dicho precepto no otorga, por lo tanto, relevancia constitucional a cualquier infracción del Reglamento parlamentario, sino únicamente a las que vulneran este derecho fundamental» (*ibidem*, FJ 4.º). Luego profundizará en torno a la motivación de la decisión impugnada, llegando a la conclusión de que el acta de la reunión en que la Mesa rechazó reconsiderar su Acuerdo es sucinta y únicamente refleja el resultado de la votación que se resolvió por el voto de calidad del Presidente y se limita a recoger quiénes se muestran a favor y quiénes en contra de la reconsideración. Esta forma de proceder no satisface las exigencias de motivación formal que requiere cualquier limitación del artículo 23.1 y 2 CE, aunque desde un punto de vista constitucional el problema esté en la dimensión material del deber de motivación (*ibidem*, FJ 5.º); perspectiva desde la que resulta imprescindible enmarcar la actuación de la Mesa de la Cámara en el ejercicio de una facultad del Gobierno reconocida expresamente en el Reglamento del Parlamento Vasco; facultad que se encuentra sometida a «un régimen jurídico que integra elementos formales, como el plazo en que el Gobierno debe manifestar su disconformidad, y elementos materiales, tales como la propia concurrencia de su presupuesto de hecho (en nuestro caso, que la iniciativa parlamentaria en cuestión implique una disminución de los ingresos presupuestarios). Pero dicha institución, que no sólo se contempla a nivel autonómico, sino que también tiene un respaldo constitucional explícito (art. 134.6 CE), es evidente que afecta a las relaciones Parlamento-Gobierno y, por lo tanto, al sistema institucional estatal y autonómico, lo cual debe ser tenido en todo momento en cuenta al pronunciarse sobre su concreta aplicación» (*ibidem*, FJ 6.º).

Así las cosas, «aunque la propia normativa aplicable limita la conformidad del Gobierno a la concurrencia de un requisito material como la disminu-

ción de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios que, de acuerdo con nuestra doctrina, abre las puertas a un control desde la perspectiva de la proporcionalidad y la razonabilidad, en este contexto es evidente que tanto la Mesa del Parlamento como este Tribunal deben limitarse a un control de una menor intensidad. Así, y sin que ello signifique renunciar a controlar otros aspectos objetivos como la presentación en tiempo y forma de la disconformidad del Gobierno, la Mesa del Parlamento no debe obstaculizar el ejercicio de esta facultad. En un caso como el presente, que se refiere a una disconformidad del Gobierno respecto a la tramitación de una proposición de Ley, y que se da en una Comunidad Autónoma que prevé algunas reglas adicionales sobre cuándo puede entenderse que se produce una alteración de las previsiones presupuestarias, es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno» (*ibidem*, FJ 6.º).

En definitiva, el Tribunal entiende que el Gobierno y la Mesa del Parlamento Vasco efectuaron una determinada interpretación de los artículos 103 y 105.2 del Reglamento parlamentario que vincula los efectos de la iniciativa combatida por aquél con el ejercicio presupuestario en vigor. Como resulta que el artículo 23.2 CE no contempla un derecho fundamental a una determinada interpretación de la normativa parlamentaria, ni resulta vulnerado por cualquier infracción de la misma, sino que únicamente puede ser vulnerado por una interpretación arbitraria e irrazonable de la facultad de los recurrentes de presentar proposiciones de Ley, el Tribunal llega a la conclusión de que «no puede afirmarse que la motivación del Gobierno Vasco para fundamentar su disconformidad carezca de verosimilitud y de lógica. Se basa, en primer lugar, en datos objetivos que no han sido rebatidos por ninguna de las partes, tales como la existencia de un Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas determinando las aportaciones de los territorios forales a los Presupuestos Generales del País Vasco para el año 2001, y la lógica disminución de tales aportaciones en caso de ser aprobada la proposición de Ley debatida. Por otro lado, lo que en el fondo discuten los recurrentes y el Ministerio Fiscal es el ámbito temporal en que debe producirse dicha disminución de ingresos, que ambas partes sitúan en el mismo ejercicio en que presentó la proposición de Ley objeto de discusión. Pero el criterio del Gobierno, compartido implícitamente por la Mesa del Parlamento, en sentido contrario no puede considerarse arbitrario o irrazonable. Debe tenerse en cuenta que la finalidad de la disconformidad del Gobierno es garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos o prorrogado como consecuencia de la no aprobación de esta Ley. Por otro lado, la urgencia con que pretendía tramitarse la proposición de Ley debatida, así como la ausencia de cualquier período de *vacatio legis* en caso de aprobación, no permitían considerar que los efectos de una prórroga de las aportaciones de los territorios forales eran meramente futuros y no afectaban a la ejecución de un programa económico inminente. Finalmente, y como hemos recordado recientemente, es evidente que la relación de confianza que contribuye a sostener la necesaria conformidad del Gobierno no cierra las puertas a la posi-

bilidad de que el Parlamento la retire a través de los instrumentos expresamente previstos al efecto. En este contexto, la actuación de la Mesa tampoco puede considerarse que encubre una decisión que correspondía a otros órganos parlamentarios o judiciales, sino que, por el contrario, una eventual obstaculización de la disconformidad manifestada por el Gobierno hubiese excedido las funciones reservadas al órgano rector del Parlamento Vasco» (STC 242/2006, FJ 6.º).