

HACIA LA “PARLAMENTARIZACIÓN” DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO: VISIÓN CRÍTICA DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 34/2018, DE 12 DE ABRIL

M^a Nieves Alonso García

marianieves.alonso@es

Profesora Doctora de Derecho Constitucional. Coordinadora del Grado en Derecho. Universidad Isabel I

Resumen: En esta contribución se analiza la reciente STC 34/2018, de 12 de abril, en la que por primera vez el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre el alcance de la potestad del Ejecutivo de otorgar su disconformidad a las iniciativas legislativas parlamentarias que supongan un aumento de los créditos o, disminución de los ingresos presupuestarios en virtud el artículo 134.6 de la Constitución Española (CE) y de su desarrollo reglamentario en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD).

Palabras clave: *Presupuestos; Veto; Gobierno; Parlamento*

Abstract:

This contribution study the recent STC 34/2018, of 12 April, in which for the first time the Constitutional Court pronounces on the scope of the power of the Government to grant its dissatisfaction to the parliamentary legislative initiatives that suppose an increase of the credits or, decrease of budgetary budgets in the article 134.6 of the Spanish Constitution (CE) and of its regulatory development in the article 126.2 of the Regulation of the Congress of the Deputies (RCD).

Keywords: *Budgets; Veto; Government; Parliament*

I. Fundamentación constitucional del “veto presupuestario” – II. Los límites del Gobierno en la aplicación del artículo 134.6 CE a la luz de la STC 34/2018, de 12 de abril: 1. Antecedentes: SSTC 223/2006, de 6 de julio y 242/2006, de 24 de julio; 2. El artículo 134. 6 CE a examen: STC 34/2018, de 12 de abril – III. A modo de reflexión final – IV. Referencias bibliográficas

I. Fundamentación constitucional del “veto presupuestario”

La relación de confianza entre el Congreso y el Gobierno, característica de las formas parlamentarias de gobierno otorga potestades en exclusiva al Ejecutivo en el procedimiento legislativo. En base a esa relación de confianza instaurada entre el ejecutivo y el legislativo, se reconoce constitucionalmente en el artículo 134.6 la potestad del Gobierno de expresar su disconformidad a las iniciativas legislativas que puedan suponer aumento de los gastos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio¹. El Tribunal Constitucional avala esta relación de confianza entre ambos poderes, sosteniendo 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, 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 gobierno².

Tal y como sostiene Aragón Reyes “este veto gubernamental configura una característica muy relevante del parlamentarismo racionalizado, mediante la cual se garantiza que, una vez aprobado el Presupuesto por la Cámara, la dirección y ejecución del mismo queda en manos del Gobierno, sin que el Parlamento pueda, sin la aquiescencia del Gobierno, modificarlo o desfigurarlo a lo largo de su vigencia anual”³.

II. Los límites del Gobierno en la aplicación del artículo 134.6 CE a la luz de la STC 34/2018, de 12 de abril

1. Antecedentes: SSTC 223/2006, de 6 de julio y 242/2006, de 24 de julio

Sobre esta Facultad del Gobierno, por primera vez desde la entrada en vigor de la Constitución, el Ejecutivo y la Cámara Baja se enfrentan ante el Tribunal Constitucional sobre que el ejercicio de la potestad que le atribuye en exclusiva y

¹ Para un análisis más amplio a este respecto, *Vid.* MARTÍNEZ LAGO, M.A.: “Notas sobre el veto presupuestario en las relaciones Gobierno-Parlamento”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 21, 2011, págs. 52-63.

² STC 223/2006, de 6 de julio, *BOE* núm. 185, de 04 de agosto de 2006, ECLI:ES:TC:2006:223, FJ 5º.

³ ARAGÓN REES, M.: “La organización institucional de las Comunidades Autónomas”, *Revista española de derecho constitucional*, núm. 79, 2007, pág. 24.

expresamente el artículo 134.6 CE al primero para mostrar su disconformidad a la tramitación de una proposición presentada por el segundo.

En el marco de esta potestad, el Gobierno plantea un conflicto de atribuciones⁴ sobre la base de los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD contra el acuerdo de la Mesa del Congreso por el que se rechaza la disconformidad del Gobierno a la tramitación por el Pleno de la proposición de ley orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE)⁵. El Gobierno manifestó su disconformidad y pese a ello, la Mesa del Congreso acordó admitir a trámite la toma en consideración de la citada proposición de Ley.

El alcance de esta atribución constitucional al Ejecutivo será el objeto en el que se centrará el Tribunal Constitucional en la resolución de este conflicto entre órganos constitucionales del Estado⁶.

Tal y como manifiesta el Tribunal en la Sentencia 34/2018, de 12 de abril de 2018⁷ es la primera ocasión en la que este precepto es sometido a interpretación jurisprudencial, si bien, ya existen pronunciamientos previos referidos a disposiciones similares vinculados a la relación entre los gobiernos autonómicos y sus respectivas asambleas legislativas⁸.

En este sentido, las SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio⁹ resuelven un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la reforma del

⁴ GARROTE DE MARCOS, M.: “Los conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales”, VILLANUEVA TURNES, A. (Coord.), *El Tribunal Constitucional español: una visión actualizada del supremo intérprete de la Constitución*, Tébar Flores, Madrid, 2018, págs. 209-224.

⁵ BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

⁶ El Tribunal Constitucional entrar a valorar la adecuación de este conflicto al objeto propio del conflicto entre órganos constitucionales del Estado. Conforme a la STC 42/1986, de 17 de abril se circunscribió este tipo de conflictos a aquellos casos en los cuales se hubiera producido un acto ilegítimo por vicio de incompetencia, y no por tanto a actuaciones de la propia competencia del órgano cuya decisión se impugna que puedan hipotéticamente lesionar el ejercicio de las competencias propias de otro órgano. Con posterioridad, se matizó el alcance posible de este tipo de procesos constitucionales en la STC 234/2000 en la que se consideró que cabría también en un supuesto en el que un acuerdo de la Mesa (en este caso, la del Senado) no presente un contenido invasor en los aludidos términos de la STC 45/1986, ya que dicho órgano parlamentario no habría ejercido por sí mismo a través del referido Acuerdo la atribución que reclama al Gobierno sino que más bien impugna una concreta actuación de la Mesa del Senado que lesiona la facultad que le confiere el artículo 90.3 CE (STC 34/2018, de 12 de abril, FJ 3º).

⁷ STC 34/2018, de 12 de abril de 2018, BOE núm. 124, de 22 de mayo de 2018, ECLI:ES:TC:2018:34.

⁸ Sobre este particular, *Vid.*: PÉREZ TREMPES, P. / GARCÍA MORILLO, J.: “Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del “veto presupuestario”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 2, 1998, págs. 9-44.

⁹ STC 242/2006, de 24 de julio, BOE núm. 197, de 18 de agosto de 2006, ECLI:ES:TC:2006:242.

Reglamento de la Asamblea de Extremadura¹⁰ y un recurso de amparo parlamentario contra un acuerdo de inadmisión de la Mesa del Parlamento Vasco¹¹, respectivamente, basados en preceptos de contenido similar a lo previsto en los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD.

Estos dos pronunciamientos sucesivos en los que se reconoce esta facultad al Ejecutivo como consecuencia del parlamentarismo racionalizado, resultan contradictorios, en tanto en cuanto, mientras la STC 223/2006¹² defiende el carácter “políticamente libre” del Gobierno en el ejercicio de dicha facultad, en cambio la posterior STC 242/2006 considera que la Mesa del Parlamento, en ese caso el vasco, sí tenía margen de decisión y control frente al veto del Gobierno¹³.

El Tribunal Constitucional estima que si bien, la doctrina sentada en las citadas sentencias resulta de aplicación para resolver el conflicto, resulta por sí misma insuficiente para resolver el conflicto planteado.

2. El artículo 134. 6 CE a examen: STC 34/2018, de 12 de abril

En la STC 34/2018, de 12 de abril, el Tribunal Constitucional entra a resolver si la Mesa del Congreso ha producido el menoscabo de una competencia exclusiva al Gobierno, impidiendo ilegítimamente el ejercicio de la potestad que le atribuye expresamente el artículo 134.6 CE.

Con la doctrina sobre el reparto de competencias presupuestarias entre el Ejecutivo y el Legislativo como fundamento, estima que la Ley de Presupuestos Generales del Estado es una norma singular cuya elaboración corresponde de forma exclusiva al Ejecutivo y cuya aprobación es competencia exclusiva del Legislativo. La Sentencia hace hincapié en recordar que, una vez aprobados los presupuestos, el Gobierno “puede incidir de forma directa sobre el volumen del gasto público autorizado e ingresos estimados, bien de forma positiva, mediante la presentación de proyectos de

¹⁰ Este recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto por el Gobierno de la Junta de Extremadura y por ochenta y un senadores del Grupo Socialista, contra el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma de 29 de mayo de 1997 en virtud de la cual se atribuía a la Mesa el papel de filtro previo ante discrepancias con las decisiones del Gobierno en la tramitación de procedimientos de ley que supusieran aumento o disminución del techo del gasto público previamente autorizado por el Parlamento, cuya decisión última recaía en manos del Pleno de la Cámara.

¹¹ Este recurso de amparo fue interpuesto por varios diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento Vasco, contra el acuerdo de la Mesa de inadmitir a trámite la Proposición de ley sobre 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 la Comunidad Autónoma.

¹² MARRERO GARCÍA-ROJO, A.: “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, 2007, págs. 309-359.

¹³ GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M.: “El control del Parlamento sobre el llamado “veto presupuestario” del Gobierno”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 42, 2017, pág. 94.

ley que introduzcan cambios –art. 134.5 CE– bien de forma negativa, mostrando su disconformidad con proposiciones de ley o enmiendas que alteren las cuentas públicas –art. 134.6 CE–” (FJ 6°).

La capacidad de veto del Gobierno prevista por el artículo 134.6 CE está sujeta a límites expuestos en el citado precepto: en primer lugar, solo puede afectar a aquellas medidas que “incidan directamente sobre el Presupuesto aprobado, esto es, sobre los gastos e ingresos del sector público estatal”; en segundo lugar, dicha incidencia sobre las cuentas públicas debe ser “real y efectiva” y, además, debe referirse al presupuesto en vigor, no a presupuestos futuros. La Mesa del Congreso, por su parte, puede “rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo” cuando compruebe que el Gobierno no ha cumplido los requisitos que se le exigen. Por tanto, en el ejercicio de esta función de control deberá constatar que la iniciativa legislativa vetada por el Ejecutivo afecta de una forma real y efectiva a los presupuestos en vigor¹⁴.

El Tribunal Constitucional avala la decisión de la Mesa y rechaza que haya menoscabado la potestad de veto que le otorga al Ejecutivo. Considera, por un lado, que el Gobierno no constató de qué manera habrían resultado afectados los Presupuestos en vigor y advierte que se refirió “a una pérdida eventual de ingresos procedentes del Fondo Social Europeo”; es decir, planteó un escenario hipotético que dependía de las decisiones que las instituciones europeas pudieran adoptar en el futuro. Igualmente, los argumentos del Gobierno resultaron insuficientes para demostrar la “efectiva conexión” de la iniciativa legislativa con los ingresos y gastos públicos.

Conforme a la interpretación jurisprudencial, la potestad del art. 134.6 CE exige que esta conexión sea directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética. Debe, asimismo, referirse al Presupuesto en particular, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que, *a posteriori*, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, pues ello supondría una ampliación de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que la Constitución Española otorga a las Cámaras en el procedimiento legislativo (FJ 9).

III. A modo de reflexión final

El artículo 134 CE y el artículo 126 del Reglamento del Congreso permiten al Gobierno oponerse a cualquier enmienda que se presente en el Congreso a todo proyecto o proposición de ley, siempre que se entienda que genera incremento de crédito o disminución de ingresos respecto del presupuesto en vigor.

En la medida en que el Presupuesto puede considerarse la plasmación económico-financiera de la acción política diseñada por el Gobierno, encuentra justificación que el constituyente le reconozca alguna potestad para obstaculizar la aprobación de medidas legislativas que supongan una modificación de sus previsiones de ingresos y gastos.

¹⁴ Vid. GARCÍA ESCUDERO, P.: “Sobre la calificación de las Enmiendas de contenido presupuestario”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 13, 2006, págs. 45-55.

La aplicación de esta prerrogativa ha sido poco frecuente en la práctica parlamentaria, fundamentalmente por la existencia de mayorías parlamentarias, pero comienza a adquirir protagonismo en los últimos años por la tendencia a la formación de Gobiernos en minoría.

En la STC 34/2018, de 12 de abril, el Tribunal Constitucional delimita el alcance del Ejecutivo en la aplicación de este precepto, clarificando el papel del Parlamento como elemento de control ante la discrecionalidad del Gobierno. De este modo, va a ser la institución parlamentaria la que valore si la disconformidad del Ejecutivo está razonada de forma objetiva y suficiente y decida, en consecuencia, sobre la admisibilidad del pretendido “veto presupuestario”.

El carácter del mismo puede desprenderse fundamentalmente a través dos elementos: una perspectiva material/sustancial vinculada a que la enmienda o la proposición de ley sobre la que se manifiesta disconformidad suponga un aumento real y efectivo de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios y un elemento formal que se refiere a la declaración de voluntad del Gobierno mostrando su disconformidad con la tramitación de la enmienda o de la proposición de ley, que deberá incluir una justificación y explícita de la adecuada conexión –directa, inmediata y actual– entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios.

Es preciso tener en consideración a este respecto, y así lo ha matizado el Tribunal Constitucional en su pronunciamiento, que cualquier propuesta de medida legislativa es susceptible de tener un impacto sobre el volumen de los ingresos y gastos públicos o, en todo caso, un impacto económico sobre alguna política pública. Esta prerrogativa del Ejecutivo ha de ceñirse a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva. Lo contrario supondría una interpretación extensiva de los límites contenidos en el artículo 134 CE.

IV. Referencias bibliográficas

- ARAGÓN REYES, M.: “La organización institucional de las Comunidades Autónomas”, *Revista española de derecho constitucional*, núm. 79, 2007, págs. 9-32.
- GARCÍA ESCUDERO, P.: “Sobre la calificación de las Enmiendas de contenido presupuestario”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 13, 2006, págs. 45-55.
- GARROTE DE MARCOS, M.: “Los conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales”, VILLANUEVA TURNES, A. (Coord.), *El Tribunal Constitucional español: una visión actualizada del supremo intérprete de la Constitución*, Tébar Flores, Madrid, 2018, págs. 209-224.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.: “El control del Parlamento sobre el llamado “veto presupuestario” del Gobierno”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 42, 2017, pág. 94.
- MARTÍNEZ LAGO, M.A.: “Notas sobre el veto presupuestario en las relaciones Gobierno-Parlamento”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 21, 2011, págs. 52-63.

MARRERO GARCÍA-ROJO, A.: "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, 2007, págs. 309-359.

PÉREZ TREMPES, P. / GARCÍA MORILLO, J.: "Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del "veto presupuestario", *Parlamento y Constitución*. Anuario, núm. 2, 1998, págs. 9-44.