

EL VETO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO¹

The Government budget veto

DAVID DELGADO RAMOS

Universidad Rey Juan Carlos

david.delgado@urjc.es

Cómo citar/Citation

Delgado Ramos, D. (2019).

El veto presupuestario del Gobierno.

Revista de Estudios Políticos, 183, 67-99.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.183.03>

Resumen

La larga interinidad del Gobierno en prorrogatio durante el año 2016 y la debilidad del Gobierno finalmente investido, con un Congreso de los Diputados hiperfragmentado y con la ausencia de una sólida mayoría parlamentaria, han supuesto la aparición de una serie de escenarios constitucionales inéditos. Uno de ellos, el más significativo, ha sido la ruptura de las tradicionalmente cooperativas relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, como se ha evidenciado con la interposición de tres conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional. El primero, interpuesto por el Congreso contra un Gobierno que consideraba que, carente de investidura, no podría ser sometido al control parlamentario. Y, el resto, interpuesto por el Gobierno frente al Congreso por la tramitación de iniciativas legislativas que vulneraban su competencia exclusiva ex art. 134.6 CE de vetar iniciativas parlamentarias de incidencia presupuestaria. En este trabajo, pretendemos estudiar la problemática planteada en el segundo conflicto, analizando en primer lugar la configuración jurídica de la Ley de Presupuestos, para posteriormente continuar con el sentido y naturaleza del veto presupuestario, la jurisprudencia constitucional y las propuestas de reforma. Todo ello, al objeto de proponer una reforma del veto que lo sitúe jurídicamente en el lugar que pretendió conferirle la

¹ Una versión más amplia de este trabajo ha sido publicada en 2018 por la editorial Aranzadi con el título *Problemas actuales del Derecho Parlamentario*. Este artículo integra, sin embargo, la jurisprudencia constitucional que se ha producido con posterioridad.

Constitución como instrumento de la función de dirección y orientación política del Gobierno, y no como freno discrecional del Parlamento.

Palabras clave

Veto; presupuestos; iniciativas; Parlamento; conflicto.

Abstract

The long interim period of the Spanish Government in 2016 and the weakness of the Government finally installed, coupled with a highly fragmented Chamber of Deputies and the absence of a solid parliamentary majority, contributed to the emergence of a series of novel constitutional scenarios. The most significant of these was the rupture of the traditionally cooperative relationship between the Government and the Parliament, as shown by the three conflicts of powers that were brought before the Constitutional Court. The first was filed by the Congress against a Government it considered could not, absent its investiture, be subjected to parliamentary control. Others were filed by the Government against the Congress for processing legislative initiatives that violated its exclusive competence ex Article 134.6 CE, to veto parliamentary initiatives with budgetary impact. In this article, we study this second conflict, by first analyzing the legal configuration of the law of budgets, before continuing with the meaning and nature of the budget veto, issues of constitutional jurisprudence and the reforms proposed. We do this in order to propose a reform of the veto consistent with how it was envisioned in the Constitution, as an instrument for the Government's function of direction and policy orientation and not as discretionary brake at the disposal of the Parliament.

Keywords

Veto; budget; initiatives; Parliament; conflict.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL PRESUPUESTO EN LAS RELACIONES GOBIERNO-PARLAMENTO. III. EL VETO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO: 1. Un marco jurídico ambivalente. 2. Jurisprudencia constitucional. IV. USO, ABUSO Y REFORMA: 1. El veto presupuestario durante la *prorrogatio* gubernamental en la XI legislatura. 2. Las SSTC 34/2018 y 44/2018. 3. Propuesta de reforma. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Tras la larga interinidad gubernamental vivida en el año 2016, con ocasión del Gobierno en *prorrogatio*, se inició una serie de intensos conflictos entre Poderes del Estado —concretamente, entre el Ejecutivo y el Legislativo— que cristalizaron en la interposición de varios conflictos entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional.

Junto con el conflicto, ya resuelto², del control parlamentario del Gobierno en funciones, la otra gran esfera donde se ha manifestado con mayor intensidad este choque entre Poderes ha sido el veto presupuestario del Gobierno del art. 134.6 de la Constitución.

Este instrumento, diseñado funcionalmente para evitar que la acción política, parlamentaria habitualmente regida por la confrontación, pudiera condicionar —por oportunismo político o cálculo electoral— el normal desarrollo de las políticas públicas y el ejercicio gubernamental de las políticas de gasto, ha acabado por convertirse precisamente en lo que no pretendió ser: un freno al Poder Legislativo.

En ese sentido, el veto presupuestario —el bloqueo, en suma—, ejercitado por el Gobierno en relación con cualquier iniciativa parlamentaria que conlleve un incremento de gastos o una reducción de los ingresos, se ha convertido, amparado en la crisis económica, en una herramienta de limitación del Parlamento en una doble vertiente: de restricción de la iniciativa legislativa y de freno a la función de control-fiscalización de la acción de Gobierno.

A lo largo de este trabajo pretendemos estudiar esta cuestión, analizando en primer lugar el marco jurídico del presupuesto y del veto, su sentido

² STC 124/2018, de 14 de noviembre.

jurídico-político y su naturaleza constitucional, sin olvidar la reciente jurisprudencia constitucional expresada en las SSTC 34/2018 y 44/2018. Además, examinaremos las críticas de los partidos políticos a su uso por parte del Gobierno, junto con alguna reciente propuesta de reforma.

II. EL PRESUPUESTO EN LAS RELACIONES GOBIERNO-PARLAMENTO

El constituyente concibió la Ley de Presupuestos Generales del Estado como la *ley política por excelencia*, en consonancia con su naturaleza histórica como resultado del «compromiso entre Poderes» (Rodríguez Bereijo, 1968: 439) en el régimen parlamentario, que pretendía equilibrar la función presupuestaria dividiendo la competencia asignada a cada Poder del Estado: elaboración y ejecución al Ejecutivo y aprobación y control al Legislativo³.

En ese sentido, y desde la perspectiva del Gobierno, la configuración anual de la ley y su ductilidad normativa le han otorgado siempre una extraordinaria capacidad de adaptación a contextos socioeconómicos muy distintos, que exigen de un instrumento jurídico ágil para poder adecuarse a una realidad macroeconómica en continuo cambio.

Por lo que respecta a su naturaleza, su carácter anual determina su diseño *netamente político*, al venir definida por el propio impulso del Gobierno, que define las necesidades de cada ejercicio desde la priorización de las políticas de gasto público.

En lo relativo a su ductilidad normativa, esta imprime un sesgo especial a una ley ya dotada, *per se*, de una enorme complejidad estructural, fruto de su doble diseño, jurídico y contable, que se plasma en su doble presentación: como texto articulado y como libros contables que recogen la autorización de gastos y la estimación de ingresos —los tomos—, conformando en conjunto un bloque sistemático e indisoluble.

³ Explica Rodríguez Bereijo el sentido del principio de legalidad en el ámbito presupuestario afirmando que no es una regla de competencia, sino algo más, comprensible históricamente al suponer «el reconocimiento, a nivel constitucional, de un dominio reservado materialmente a la Ley, esto es, de una esfera (la fijación anual del cuánto, cómo y para qué de los gastos públicos) cuya protección jurídica era indispensable para proteger a los ciudadanos de los ataques o intervenciones en la esfera de “propiedad”, cuya garantía mediante el principio de legalidad tributaria era totalmente precaria si no se controlaba el destino de los gastos públicos (que, inevitablemente, se traducían en nuevos y mayores impuestos). El control del ingreso público exige por propia lógica el control de los gastos públicos» (Rodríguez Bereijo, 1979: 193).

Por otro lado, su diseño funcional responde también a esa doble responsabilidad, compartida —o, en expresión del propio Tribunal Constitucional en su STC 27/1981, de 20 de julio, «desdoblada»⁴—, del Gobierno y el Parlamento, consecuencia natural de la combinación de la labor de impulso del Ejecutivo —responsable de la elaboración y ejecución del Presupuesto *ex arts.* 134.1 y 97 CE— y de la fiscalización y control atribuidas al Legislativo —aprobación y liquidación del Presupuesto, según lo dispuesto en los arts. 66.2 y 134.1 y 136.1 y 2 de la CE, respectivamente—.

La elaboración en exclusiva por parte del Gobierno es a todas luces lógica, ya que es la cabeza visible, la cúspide, de la Administración del Estado, y, por lo tanto, el actor que mejor conocimiento tiene de las necesidades presentes y futuras de la organización administrativa y de las complejidades del ciclo económico.

Se configura así un ciclo presupuestario en el que la profunda imbricación Gobierno-Parlamento se hace visible y se justifica, haciendo partícipes a ambos Poderes de la necesidad colaborativa en la tramitación de una norma clave en el devenir histórico del parlamentarismo, como afirmó el Tribunal Constitucional en su STC 3/2003, de 16 de enero⁵.

En ese sentido, hay que tener en cuenta que la implicación del Parlamento en relación con el Presupuesto es de todo punto «especial», en la medida en que la propia Constitución, aunque singulariza su aprobación como una competencia específica de las Cortes desgajada de la función legislativa ordinaria, le permite también ejercer la totalidad de sus facultades sobre la tramitación y aprobación de la norma⁶, lo que resulta especialmente visible

⁴ El Tribunal Constitucional declaró que cuando el Parlamento participa en el trámite de aprobación de los Presupuestos lo hace como una «competencia específica desdoblada de la genérica “potestad legislativa del Estado”» (STC 27/1981, FJ 2).

⁵ Esta sentencia, que resolvía —estimándolo— un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero, planteó la intrínseca relación del presupuesto con el Parlamento, afirmando: «El presupuesto es, como hemos visto, la clave del parlamentarismo ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos» (STC 3/2003, FJ 3).

⁶ Así lo expresa la STC 3/2003, de 16 de enero, al afirmar: «Estamos ante una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente

en los debates de totalidad y de sección y en la presentación de enmiendas. Es decir, sintetiza en una única función —la presupuestaria— las otras dos que le confiere la Constitución: la función legislativa y la de control al Gobierno⁷.

Todo ello, sin olvidar que el hecho de que la función presupuestaria atribuida *ex art.* 66.2 CE a las Cortes como una potestad separada de la propia función legislativa permite concebir que una ley *tan especial como específica* como es la Ley de Presupuestos goza de un principio de legalidad reforzado (Albiñana García-Quintana, 1991: 4205) que, en el fondo, sirve para manifestar de forma jurídica su indudable entidad política. Un planteamiento que permite explicar por qué la dualidad legislar-presupuestar responde a fines temporales distintos⁸.

En cualquier caso, esta especificidad constitucional de la Ley de Presupuestos Generales del Estado se percibe, también, en el procedimiento de tramitación parlamentaria, al gozar de una preferencia absoluta sobre otras, como se aprecia en los reglamentos del Congreso y del Senado, aunque ello no la sitúa, normativamente, en un rango jerárquico superior al resto de leyes, porque su singularidad no deriva solo de su propia naturaleza sino del procedimiento de elaboración.

el art. 66.2 CE atribuye 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, de 16 de junio, FJ 4).

⁷ Giménez Sánchez explica esta función en relación con el Presupuesto al entender que «el control sobre el Presupuesto equivale a un control sobre la actuación del Gobierno y sobre el desarrollo de su programa político. En este sentido, el papel del Parlamento en relación con el Presupuesto constituye simplemente una parte (quizá una de las más importantes) de esa competencia más amplia de control, escrutinio y exigencia de responsabilidad política que la Constitución atribuye a las Cámaras. Al servicio de esta tarea no sólo debe jugar la aprobación de la Ley de Presupuestos, sino que el Parlamento puede y debe emplear todos los demás instrumentos de control que el ordenamiento pone a su disposición» (Giménez Sánchez, 2008: 281-282).

⁸ En precisos términos de García García: «Legislar es ordenar la realidad social y el ejercicio de los derechos subjetivos al fin de justicia con vocación de permanencia, mientras que presupuestar es aplicar anualmente a la consecución de los fines públicos, dentro de unos criterios de máxima eficacia y justicia social, los medios económicos de que se dispone. En los primeros no cabe coartar o disminuir el peso de la soberanía popular representada en el Parlamento; en cambio, lo segundo, al ser una función transitoria de gobierno, permite y aconseja atemperar las exigencias sociales a las posibilidades económicas y administrativas de cada momento, cuyo espectro debe conocer y utilizar el Ejecutivo en primer término». (García García, 1985: 353).

Un procedimiento que, en cuanto al *tempus*, está claramente acotado, estableciéndose un límite máximo de tramitación —tres meses, los que median entre el 1 de octubre de cada año y el 1 de enero, cuando deben estar aprobados y en vigor *ex art. 37.1* de la Ley General Presupuestaria—, lo que permite inferir que, en teoría, cabría la posibilidad de reducir en gran medida los plazos.

Todo lo que antecede conforma la Ley de Presupuestos Generales del Estado como una ley *especial y especializada*⁹ con vocación *integral* positiva y negativamente¹⁰ en una perspectiva político-económica.

Política, porque impulsada por el Gobierno sintetiza el programa político para ese ejercicio con el respaldo del Parlamento, que los aprueba y fiscaliza, otorgándoles un plus de legitimidad desde la combinación de la función legislativa y de control sobre el texto.

Y económica, en la medida en la que no solo recoge la totalidad de los ingresos y gastos del Estado, tal y como se establece en el art. 134.2 CE, sino también la eventualidad de unos nuevos, como dispone el 134.5 CE, definiendo con ello un marco jurídico-financiero limitativo de actuación de los Poderes del Estado y, por ende, del Estado mismo.

III. EL VETO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO

1. UN MARCO JURÍDICO AMBIVALENTE

Es esta vocación integral de la Ley de Presupuestos Generales del Estado la que permite comprender el impacto político-económico de cualquier modificación en su articulado, que puede llegar a suponer un cambio sustantivo no solo del programa político del Gobierno, sino de la propia estabilidad presupuestaria (González del Campo, 1995: 395) y la sostenibilidad financiera del país.

⁹ Esta definición como «especial y especializada» de la Ley de Presupuestos la explica Caamaño «tanto por su procedimiento como por sus contenidos, al tener que contemplar un núcleo mínimo indispensable para el legislador» (Caamaño Domínguez, 1993: 37).

¹⁰ Es el parecer de Menéndez Moreno, quien entiende que la inclusión de la totalidad de los ingresos y gastos públicos del art. 134.2 CE «debe interpretarse como un mandato dirigido a perfilar positiva y negativamente (esto es, exigiendo y limitando a la vez) el contenido de las leyes presupuestarias y, con ello, limitando la posible regulación de sus partes dispositivas» (Menéndez Moreno, 1988: 85).

Para evitarlo, el constituyente entendió que los poderes del Legislativo debieran estar limitados o, más propiamente, tasados¹¹ en lo referido a los Presupuestos, articulando una suerte de «mecanismo de defensa» (García Morillo y Pérez Tremps, 1998: 18) del Ejecutivo frente a toda posible desviación presupuestaria no autorizada o consentida.

En esa línea, *a priori*, la profunda conexión entre los apdos. 5 y 6 del art. 134 de la Constitución justifica en buena medida el sentido último del veto presupuestario ejercido por el Gobierno, toda vez que cohonesto la posibilidad de la presentación gubernamental de nuevos proyectos de ley de incidencia económico-presupuestaria con la restricción del ejercicio de la facultad de control por parte del Parlamento, que puede llegar a registrar iniciativas cuya trascendencia pudiera afectar al cumplimiento de los objetivos financieros contenidos en el Presupuesto. Parece sensato pensar, en suma, que el Gobierno sea limitativo con toda aquella modificación de *su* Presupuesto no impulsada por él.

Sin embargo, de ambos preceptos se extrae también una conclusión *sensu contrario*: del mismo modo que el Gobierno puede vetar la tramitación de iniciativas del Parlamento, que, como sostiene el art. 134.6 CE, supongan «aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios», no puede, por la misma razón, vetar su tramitación cuando impliquen una *reducción de créditos o incremento de ingresos*.

En cualquier caso es, en el fondo, un problema que afecta al principio de separación de Poderes, derivado de la pugna de pretensiones entre un Ejecutivo deseoso de ejercer y un Legislativo ansioso por controlar y fiscalizar¹².

¹¹ García Morillo y Pérez Tremps explican el sentido de estas competencias tasadas desde la habitual praxis político-partidista que se vive en el Parlamento, ya que «no siendo las Cámaras responsables de la gestión de los recursos, los intereses electorales pudieran muy bien propiciar maniobras demagógicas que, no reparando en gastos ni en efectos económicos, pudiesen pretender la satisfacción de objetivos partidistas; precisamente para proteger el interés general de esta tentación, se anuda la disponibilidad de los recursos a la responsabilidad del ejecutivo. Los poderes del legislativo en materia presupuestaria están, pues, tasados: son sólo los previstos, y sólo esos; todos los demás, esto es, la disponibilidad para la ejecución del presupuesto, quedan reservados al ejecutivo» (García Morillo y Pérez Tremps, 1998: 18).

¹² Aclara Cazorla esta tensión de Poderes afirmando: «En todo el estudio de la institución presupuestaria, sobre todo en lo que específicamente se refiere al principio de competencia, subyace el problema del equilibrio entre las pretensiones del ejecutivo y las propias del legislativo. Por un parte, el Gobierno, más aún en el esquema del Estado contemporáneo del que ya tenemos noticias, que se constituye en elemento destacado del progreso y de la acción económica y que aspira a disponer y a utilizar sus instrumentos financieros cada vez con mayor facilidad y flexibilidad; y, por otra, la

Una tensión que se ha tratado de resolver desde el sistema de *frenos y contrapesos* de nuestro modelo constitucional, pero en la que el principal «ganador» ha sido, indudablemente, el Gobierno, por partida doble: en lo relativo a la iniciativa legislativa y en el ámbito del control parlamentario.

En relación con la iniciativa legislativa, la ágil capacidad del Gobierno de presentar proyectos de ley, frente al complejo trámite parlamentario de las proposiciones de ley facilita que el Gobierno, al amparo del art. 134.5 CE, pueda presentar y aprobar normativa de modificación presupuestaria, mientras que el lento trámite de las proposiciones de ley dilata la función legislativa, que requiere, además, de la conformidad gubernamental.

Además, el derecho de enmienda se restringe también, dado que las enmiendas presupuestarias de incremento de gastos deben contener, por otro lado, enmiendas complementarias que reduzcan esos gastos en otros programas del Presupuesto. Es decir, deben ser enmiendas de compensación. Una «formulación constructiva» (Recoder de Casso, 1979: 117) de la enmienda, o «doble enmienda» en la práctica, que acaba conjugando el objetivo pretendido con la primera enmienda con uno quizá no deseado pero necesario con la segunda.

Una restricción que, en suma, acaba desplazando su ejercicio del Legislativo al Ejecutivo al operar como una verdadera anulación de este poder decisorio de las Cortes, ya que, al exigirse la conformidad gubernamental, es en el fondo el Gobierno el que acaba decidiendo si modifica, o no, sus propios Presupuestos a través de la aprobación de enmiendas no presentadas por él.

El propio Tribunal Constitucional tuvo ocasión de enfrentarse a esta cuestión en la STC 99/1987, de 11 de junio, reconociendo esta limitación al derecho de enmienda desde la perspectiva de la iniciativa legislativa, al señalar que, al no existir diferencia alguna entre una proposición de ley y el derecho de enmienda, no se puede limitar su derecho, salvo en los ámbitos gubernamentales que le son propios derivados de los arts. 84 y 134.6 CE¹³.

Y, en la vertiente del control parlamentario, la también necesaria conformidad del Gobierno coarta en cierto modo la presentación de iniciativas que

sana aspiración del Parlamento por controlar la actividad económica de aquél y de exigir responsabilidades, en su caso» (Cazorla Prieto, 1980: 1436).

¹³ Señala la STC 99/1987 (FJ 1): «No existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de Ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de Ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno».

tengan por objeto modular o redirigir la acción de gobierno, restando eficacia a la función de control-fiscalización de los distintos grupos parlamentarios.

Es, en definitiva, el veto presupuestario contenido en el art. 134.6 CE una potestad gubernamental prácticamente ilimitada, dado que los órganos de dirección y gobierno de la Cámara no pueden más que aceptar la denegación de tramitar una determinada iniciativa una vez que el Ejecutivo manifiesta su disconformidad con la misma. La Cámara, por lo tanto, carece de *recurso o réplica* frente al Gobierno.

Esta cuestión, aparentemente sencilla, esconde en su seno la verdadera problemática subyacente en torno al uso práctico del veto presupuestario, dado que el Gobierno, al poder ejercerlo sin capacidad de recurso, puede utilizarlo con una *vis expansiva*, ampliando la lógica esfera de aplicación del veto —esto es, iniciativas de incidencia económico-presupuestaria— a cualquier iniciativa que, directa o colateralmente, tenga un impacto financiero.

En ese sentido, aunque aparentemente resulta discernible y apreciable el contenido objetivable de una iniciativa parlamentaria de incidencia económico-financiera, no siempre es así cuando la propuesta reviste una mayor complejidad estructural. Es en ese ámbito donde el *claroscuro* puede favorecer una sesgada y beneficiosa interpretación de parte. De parte del Gobierno, claro.

Cierto es que, como veremos a continuación, esta potestad del Gobierno, aun no teniendo posibilidad de réplica, debe ser justificada. Parece lógico pensar que si el Ejecutivo tiene la capacidad de restringir alguna de las competencias propias del Legislativo, al menos, debe razonar su negativa en aras de que las normales relaciones entre ambos Poderes no sufran un desequilibrio aún mayor en beneficio del *tradicionalmente siempre victorioso* Poder Ejecutivo.

En definitiva, para el constituyente, bajo este prisma, parece obvio que se pretendía liberar de obstáculos la acción presupuestaria del Gobierno al entender que la actividad gubernamental imprime una necesaria capacidad de adaptación incompatible con ciertas restricciones ejercidas por el Parlamento, obedeciendo estas limitaciones a su actuación a razones tanto de orden político como económico, ambas perfectamente conjugables.

Por ello, en la tramitación de las iniciativas de los diversos grupos parlamentarios, el Reglamento del Congreso de los Diputados prevé una serie de limitaciones formales y materiales que afectan directa o indirectamente al Presupuesto, sesgando en gran medida la función de control atribuida al Parlamento.

Así se establece en el art. 133, que recoge las especificidades en la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, donde pese a determinar en su apdo. primero una previsión de tramitación común como cualquier otro proyecto de ley, se dispone inmediatamente, en su apdo. segundo, la preferencia en la tramitación de los Presupuestos frente a cualquier otro texto legislativo.

Una singularidad que se extiende, como señalábamos anteriormente, al ejercicio del derecho de enmienda, ya que en los apdos. tercero y cuarto del mismo art. 133 se establece la apuntada como «formulación constructiva» de la enmienda presupuestaria o «doble enmienda», y, en consonancia con lo establecido en el art. 134.6 CE, el veto presupuestario del Gobierno.

Un veto que aparece también, quizá de forma redundante, en el art. 111, que desarrolla esa conformidad o veto gubernamental a lo largo de todo el procedimiento en relación con los proyectos de ley, pudiendo ser ejercido *ex ante* o, en caso de no haber sido informado previamente, *ex post*, aunque, indudablemente, antes de la aprobación y debate¹⁴. Para ello, en un ejercicio de colaboración *intra* Poderes, el Gobierno deberá contar con un apoyo expreso de la Cámara —concretamente, de la Ponencia—, una eventualidad que, en todo caso, deberá ser suficientemente justificada o motivada.

Por último, en el art. 126.2, 3 y 4 del mismo Reglamento, referido a las proposiciones de ley, se determina también la remisión con carácter previo a la toma en consideración de la iniciativa legislativa¹⁵, estableciendo a continuación un tiempo máximo de respuesta —de treinta días, superior, comprensiblemente, al de quince días señalado para las enmiendas, dada la necesidad de valoración conjunta del texto de la proposición de ley—, finalizado el cual, a modo de *silencio administrativo positivo*, podrá ser incluida como aceptada por el Gobierno en el orden del día del Pleno.

Por su parte, el Reglamento del Senado dispone también una prioridad en la tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado contenida en el art. 148 de su Reglamento, y que se complementa de nuevo con el veto gubernamental recogido en el art. 149.1, al que se añade en el apdo. segundo, al igual que en el Congreso, la «doble enmienda» o «enmienda de compensación» presupuestaria.

Por último, en el art. 151 se incluye en su apdo. primero la remisión al Gobierno a efectos de conformidad presupuestaria, de igual modo que en su

¹⁴ García Fernández sostiene que el Gobierno prefiere con frecuencia no ejercer su derecho, prefiriendo la votación y rechazo de las mismas, cuando cuenta con una sólida mayoría parlamentaria (García Fernández, 2012: 803).

¹⁵ Esta remisión tiene una íntima conexión con la función de *indirizzo* político del Gobierno, como explica García-Escudero, ya que «la función de dirección política constituye el origen de la posición impulsora del Gobierno sobre el procedimiento legislativo. Es también esta función la que permite al Gobierno supervisar la actividad legislativa del Parlamento que no procede de él mismo, que le faculta para advertir sobre aquellas iniciativas que no se ajustan a la dirección por él fijada y que, en consecuencia, deberían ser rechazadas por las Cámaras en el trámite de toma en consideración» (García-Escudero Márquez, 2012: 901).

apdo. segundo lo hace en relación con las enmiendas, siendo en el apdo. tercero donde se expone el plazo de remisión, breve —diez días para proposiciones de ley, cinco días para las enmiendas a un proyecto o proposición de ley de procedimiento ordinario, tan solo dos en el caso de las enmiendas en el procedimiento de urgencia—.

Mención especial merece el último apartado, el quinto, de este art. 151 del Reglamento del Senado, dado que ha podido ser considerado como una suerte de mecanismo interno de la Cámara para dilucidar las posibles controversias entre un Gobierno que eventualmente ejerza un uso desmedido de su facultad de veto y un Senado que considere que tal veto no procede en un caso concreto.

Sin embargo, no es el caso, ni puede serlo, ya que la facultad atribuida al presidente de del Senado —al igual que sucede con su homólogo del Congreso—, de resolver las discrepancias en el ámbito de la calificación, es fruto de su exclusiva potestad de interpretar el reglamento de la Cámara, una potestad suya propia, no aplicable al veto dado que esta es una prerrogativa, *ex art.* 134.6 CE, del Gobierno, por lo que el presidente de la Cámara no puede incidir —ni negándola ni interpretándola— en el ejercicio de una competencia ajena.

En definitiva, el problema, de fondo y forma, es que la aplicación del art. 134.6 CE ha desbordado las previsiones constitucionales, habiendo sido utilizado *extensivamente* desde el inicial enfoque de contención de gastos presupuestarios con una perspectiva limitativa de la iniciativa legislativa de incidencia económico-financiera hacia un supuesto en el que el Gobierno bloquee iniciativas amparándose en un art. 134.6 CE de dudosa aplicabilidad fáctica en muchos de los casos.

Este hecho ha sido, naturalmente, aprovechado por el Gobierno, que ha visto en el veto la posibilidad, con criterios de oportunidad política, de limitar a las Cortes en su triple vertiente funcional: presupuestaria, legislativa y de control.

Presupuestaria, porque en el ámbito estrictamente financiero, esto es, el circunscrito a la iniciativa legislativa cuyo impacto, objetivo u objetivable afecte a la reducción de ingresos o el incremento de los gastos, ejerce naturalmente *ex art.* 134.6 CE el veto a la tramitación de la iniciativa.

Legislativa, porque sesga la capacidad de impulso y de reformulación de la acción política del Gobierno de los grupos parlamentarios de la oposición al bloquear la presentación de determinadas proposiciones de ley cuya trascendencia *pueda tener* incidencia en el Presupuesto.

Y de control, al acotar el derecho de enmienda, que ve reducido su ejercicio y eficacia política, al verse reducido a una mera *comparsa técnico-jurídica* sin mayor relevancia en el proceso de tramitación presupuestaria.

En definitiva, junto con este sesgo funcional del Parlamento, se produce también un sesgo político para los parlamentarios y los grupos en los que se insertan, dado que no pueden ejercer con plenitud sus funciones legislativa y

de control. Antes al contrario, se ven abocados a *autolimitarse* ante el temor, fundado, de ser limitados.

2. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

La especial configuración jurídica de la Ley de Presupuestos Generales del Estado ha propiciado una amplísima jurisprudencia constitucional acerca de la misma, por lo que conviene resaltar algunas sentencias de especial relevancia que han servido tanto para delimitar el diseño normativo de la Ley de Presupuestos como el respectivo ámbito competencial del Gobierno y el Parlamento en lo relativo a la norma.

En ese sentido, la temprana STC 27/1981, de 20 de julio, estableció los mimbres de la interpretación jurídico-política de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en una triple consideración: como instrumento de la función de *indirizzo* político del Gobierno, como potestad singular del Parlamento y como auténtica ley, aunque específica.

Para el Tribunal, la Ley de Presupuestos constituía un «vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno», pero en el que «participa el Parlamento en función peculiar —la de su aprobación— que el art. 66.2 de la Constitución enuncia como una competencia específica desdoblada de la genérica «potestad legislativa del Estado»» (FJ 2).

Esta función de *indirizzo* en el ámbito presupuestario justifica, para el Tribunal, 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» (FJ 2).

Tiempo después, la STC 63/1986, de 21 de mayo, ampliará este planteamiento, al considerar la ley como unitaria al margen de su estructura formal, especificando que el contenido de los Presupuestos Generales del Estado «integra, junto con su articulado, la Ley de Presupuestos Generales del Estado y que, por lo que se refiere a los estados de autorización de gastos, cada una de las Secciones presupuestarias —que contiene los créditos destinados a hacer frente a las correspondientes obligaciones del Estado— adquiere fuerza de ley a través de la norma de aprobación incluida en el art. 1 de las respectivas Leyes de Presupuestos» (FJ 5). Con esta afirmación, superaba la dicotomía que consideraba solo el articulado normativo de los Presupuestos una auténtica ley, siendo el resto puros y simples estados contables.

Poco después, la STC 65/1987, de 21 de mayo, declarará la especificidad de la función presupuestaria ejercida por las Cámaras, que se hace visible «en

las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de su ejercicio, y que la diferencian de la competencia legislativa; así, la reserva al Gobierno de la elaboración del presupuesto (art. 134.1) y las limitaciones procedimentales contempladas en los apartados 6.º y 7.º del mismo artículo» (FJ 3). Resalta aquí el Tribunal la reserva gubernamental en materia presupuestaria no solo en su elaboración, sino también en relación con el veto y en la imposibilidad de creación de tributos.

Añade la sentencia también una cuestión sustancial¹⁶ en relación al contenido material de los Presupuestos, y es su carácter no excluyente, porque su conexión íntima con la función de *indirizzo* del Gobierno le confiere la necesidad de incluir «disposiciones relativas a materias no asimilables directamente al estado de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, pero de conveniente regulación conjunta con ese núcleo, por su relación técnica e instrumental con el mismo, a efectos de la orientación de la política económica» (FJ 4). Con ello, Tribunal Constitucional asigna a la Ley de Presupuestos un contenido amplio, pero en ningún caso ilimitado, teniendo que tener una conexión definible con las esferas materiales presupuestarias.

Por último, y expresamente centrado en el veto presupuestario del Gobierno, el Tribunal Constitucional extenderá su capacidad a normativa extrapresupuestaria, «exigencia que, por otra parte, se extiende más allá del ámbito del procedimiento presupuestario». Una posibilidad que puede suponer, en una hipótesis no precisamente de laboratorio, «que la inclusión injustificada de materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria suponga una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional; por lo que, cuando tal cuestión se plantee, será necesario examinar si las regulaciones contenidas en el articulado de la Ley de Presupuestos se encuentran relacionadas directamente» (FJ 5). Así, el Tribunal advierte de las complicaciones de un uso abusivo de la inclusión de materias *parcialmente conexas* con el ámbito

¹⁶ La relevancia de esta sentencia, a efectos de la configuración jurídico-material de la Ley de Presupuestos, la expresa Rodríguez Bereijo cuando afirma: «Modula claramente la inicial posición del Tribunal Constitucional, más laxa y permisiva, respecto a los límites de la Ley de Presupuestos, límites que se mueven entre dos determinaciones constitucionales: una positiva, el art. 134.2 CE (lo que necesariamente tiene que contener la Ley de Presupuestos: el programa de previsión de ingresos y de autorización de gastos) y otra negativa, el art. 134.7 CE (no puede crear tributos ni tampoco modificarlos si no está habilitada expresamente para ello). Una posición más permisiva que parecía latir en la STC 27/1981 (dentro del respeto a esos dos límites extremos, la Ley de Presupuestos puede regular cualquier otra materia como una Ley ordinaria más) es cerrada ahora, a partir de esta Sentencia» (Rodríguez Bereijo, 1995: 18).

presupuestario. Uso que podría suponer la declaración de inconstitucionalidad por limitación indebida de las competencias del Parlamento.

Por otro lado, la STC 76/1992, de 14 de mayo, sentó las bases de una interpretación del contenido material de las leyes de Presupuestos que venía a romper con la perniciosa praxis constitucional y de técnica legislativa que había convertido a las leyes de Presupuestos en una suerte de *totum revolutum* o *cajón desastre normativo* donde se incluían modificaciones de toda especie y género.

Por ello, el Tribunal Constitucional señalará explícitamente, profundizando en su doctrina previa¹⁷, que para que

[...] la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (FJ 4).

Es decir, la regulación normativa tiene que tener un enlace objetivo con la orientación de la política económica al servicio de lo contenido presupuestariamente.

Un argumento que le sirve para justificar al Tribunal la limitación competencial en el ámbito presupuestario del Parlamento y la garantía de la seguridad jurídica del art. 9.3 CE, «esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 C.E.)» (FJ 4).

Por último, merecen ser resaltadas, por su sustancial relevancia, dos sentencias del Tribunal Constitucional: las SSTC 223/2006¹⁸, de 6 de julio, y

¹⁷ SSTC 63/1986, de 21 de mayo; 65/1987, de 21 de mayo; 126/1987, de 16 de julio; 134/1987, de 21 de julio, y 65/1990, de 5 de abril.

¹⁸ La STC 223/2006 resolvía tardíamente —nada menos que nueve años después— dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y por senadores del Grupo Socialista contra los arts. 111.1 (párr. segundo) y 121.4 (párr. segundo) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma llevada a cabo por Acuerdo del Pleno de la Cámara de 29 de mayo de 1997, por posible infracción del art. 61 b) del Estatuto de Autonomía. El Tribunal inadmitió el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno y estimó el de los senadores socialistas, declarando la inconstitucionalidad y,

242/2006¹⁹, de 24 de julio. Sentencias que resolvían un recurso de inconstitucionalidad y un recurso de amparo, respectivamente, en los que el conflicto Gobierno-Parlamento a causa del veto lo protagonizaba el Gobierno autonómico.

La primera de ellas, la STC 223/2006, enfrentaba a la Asamblea de Extremadura y al Gobierno regional a causa de sendas modificaciones del reglamento de la Cámara sobre la tramitación de iniciativas de índole presupuestaria que requiriesen la conformidad del Ejecutivo autonómico.

El tenor de las modificaciones aprobadas situaba en el Pleno de la Cámara, en caso de que se produjese una disconformidad *infundada* —léase poco justificada o razonada—, de la Junta a la tramitación de enmiendas a proyectos de ley o proposiciones de ley, la resolución de las controversias suscitadas entre el criterio del Gobierno autonómico y la interpretación de la Mesa. Es decir, desplazaba al seno de la Cámara una decisión que, desde un punto de vista de la competencia presupuestaria, era única y exclusivamente del Ejecutivo regional y suponía, en la práctica, permitir que la Asamblea regional decidiese sobre la disminución de ingresos o el incremento de gastos presupuestarios.

Para el Alto Tribunal, volviendo a la conexión anteriormente manifestada entre Presupuesto y democracia parlamentaria, «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». Confianza²⁰ que, en el segundo caso:

consecuentemente, la nulidad de los apdos. segundo del art. 111.1 y segundo del art. 121.4 del Reglamento de la Asamblea.

¹⁹ La STC 242/2006 resolvía el recurso de amparo interpuesto 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 la proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular Vasco sobre modificación del art. 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. El Tribunal denegó el amparo solicitado.

²⁰ Marrero, muy crítico con la argumentación esgrimida en la sentencia, rechaza este planteamiento del Tribunal, al afirmar la nula conexión entre la confianza parlamentaria y la aprobación del Presupuesto. Así, sostiene: «La aprobación de un presupuesto nada tiene que ver, en estrictos términos técnico-jurídicos, con el otorgamiento por el Parlamento de su confianza al Gobierno. Por el contrario, simplemente supone la conformidad o no, o en mayor o menor medida, con un determinado programa económico y, en definitiva, la fijación parlamentaria del que se considere procedente,

[...] 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 (FJ 5).

Ello le lleva a concluir al Tribunal que la reforma reglamentaria operada subvierte el modelo de parlamentarismo racionalizado autonómico, alterando el equilibrio de Poderes entre la Junta y la Asamblea, al erigir a la Mesa y el Pleno.

[...] en jueces de si concurren o no 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. Esto, sencillamente, supone modificar la regla prevista en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, que en su artículo 60 b) establece que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura la conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, sin prever los límites a dicha potestad que se derivan de las normas recurridas (FJ 6).

El Tribunal Constitucional traslada así a la esfera competencial autonómica el modelo definido para las relaciones Gobierno-Cortes en lo relativo al veto presupuestario.

Por su parte, la STC 242/2006 plantea una cuestión diferente, aunque conexas, dado que lo que ventilaba era la *disconformidad* en la tramitación del Gobierno vasco a una proposición de ley del Grupo Popular sobre la modificación de un precepto del régimen presupuestario vasco. La argumentación del Ejecutivo vasco, según la cual la iniciativa suponía una reducción de ingresos presupuestarios, fue considerada como insuficientemente justificada a

cuyo desarrollo o ejecución corresponderá al Gobierno en ejercicio de su función de dirección política y económica, sustentado en la confianza que tiene del Parlamento en virtud de los mecanismos que al efecto se hallan específica y formalmente establecidos» (Marrero García-Rojo, 2007: 320).

tenor de los recurrentes, ya que su proposición suponía una disminución futura, no presente, de los ingresos, motivando por ello la interposición del recurso de amparo, posteriormente desestimado.

Para el Tribunal Constitucional, tras recordar las facultades inherentes al *ius in officium*, otorga un papel aún mayor al desempeñado por la Mesa de la Cámara, que se manifiesta, esencialmente, en el plazo de respuesta atribuido al Gobierno, el carácter expreso del veto y su base en el aumento de créditos o disminución de ingresos, por lo que «resulta evidente que la Mesa del Parlamento Vasco tiene encomendado el control de la disconformidad manifestada por el Gobierno», como se percibe en que el propio reglamento parlamentario «otorga a la Mesa del Parlamento cierto margen de interpretación sobre cuándo puede considerarse que dicho impacto se produce» (FJ 3). Establece, por tanto, el Tribunal que la Mesa debe ejercer un doble control, formal —de cumplimiento de los requisitos que determinan la propia existencia del veto— y de orden material —esto es, un margen interpretativo en torno a la razonabilidad justificativa del veto—.

Por último, concluye el Tribunal que, precisamente porque la potestad de veto del Gobierno se encuentra sometida a límites formales y materiales, ello «abre las puertas a un control desde la perspectiva de la proporcionalidad y la razonabilidad», por lo que «es evidente que tanto la Mesa del Parlamento como este Tribunal deben limitarse a un control de una menor intensidad». Unas afirmaciones que, sin embargo, le llevan a entender, en el caso concreto, que «es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno». Fuera de estos casos, la intervención del propio Tribunal debe limitar su control «a las decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables» (FJ 6).

IV. USO, ABUSO y REFORMA

1. EL VETO PRESUPUESTARIO DURANTE LA PRORROGATIO GUBERNAMENTAL EN LA XI LEGISLATURA

La larga e insólita interinidad del Gobierno en funciones en la brevísima XI legislatura (enero-mayo 2016), y los inicios de la XII (desde julio hasta finales de octubre de 2016)²¹, produjo una parálisis del Ejecutivo que, sin

²¹ El Gobierno se mantuvo en funciones desde el 21 de diciembre de 2015 hasta el 29 de octubre de 2016, cuando la XII legislatura llevaba ya tres meses de andadura, desde julio.

embargo, no se trasladó al Legislativo, que pretendió ejercer con plenitud sus facultades y competencias.

Se produjo entonces una tensión, *in crescendo*, que culminaría a principios de junio, ya disueltas las Cortes ante la inminente convocatoria electoral del 20 de junio, con la interposición por parte del Congreso de los Diputados de un conflicto de atribuciones a causa de la negativa del Gobierno a someterse al ejercicio de la función parlamentaria de control.

En ese contexto, no obstante, el Ejecutivo intentó limitar la actividad del Congreso, haciendo uso de su capacidad de veto, que se manifestó hasta en diez ocasiones²² aduciendo un sustancial incremento del gasto²³. Una práctica que contrastaba con la legislatura precedente, donde no lo había ejercido a causa de su mayoría absoluta.

La novedad no era tanto esta, puesto que el veto había sido utilizado desde principios de los años ochenta, sino que era la primera vez que lo usaba un Gobierno en situación de *prorrogatio*. Un hecho que incrementó la tensión ya existente entre Congreso y Gobierno, al considerar el primero que el Gobierno no solo no se sometía a la función de control, sino que parecía que lo controlaba a él.

²² De las diez iniciativas, todas ellas proposiciones de ley, seis habían sido presentadas por los grupos parlamentarios (cinco del PSOE: Proposición de Ley Orgánica sobre la suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa; Proposición de Ley de reforma de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses; Proposición de Ley de protección de los consumidores vulnerables y contra la pobreza energética; Proposición de Ley sobre la universalización del derecho a la asistencia sanitaria pública, y Proposición de Ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados; y una de Ciudadanos: Proposición de Ley de modificación de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, para la exención de las instalaciones que operen en régimen de autoconsumo vinculadas al ciclo del agua hasta el 31 de diciembre de 2019), y las otras cuatro, de las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas (Islas Baleares: Proposición de Ley de modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización; Galicia: Proposición de Ley Orgánica de transferencia de la titularidad y competencias de la AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia; Murcia: Proposición de Ley sobre generación de energía eléctrica renovable para autoconsumo, y País Vasco: Proposición de Ley de creación de un fondo de compensación para las víctimas del amianto).

²³ Las cifras de aumento del gasto calculadas por el Gobierno alcanzaban los 5000 millones de euros.

En ese sentido, la Mesa del Congreso, en la que el Gobierno no contaba con la mayoría del grupo parlamentario que le sustentaba dada la debilidad de la *mayoría minoritaria* gubernamental, estimó que la argumentación esgrimida por el Ejecutivo en su disconformidad a la tramitación no estaba lo suficientemente razonada como establece el Reglamento en varias de las proposiciones de ley vetadas —concretamente, en dos de ellas, las relativas a la paralización del calendario de implantación de la Ley Orgánica para Mejora de la Calidad Educativa y la de modificación del art. 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados—, por lo que, pese al veto del Gobierno, decidió admitirlas a trámite²⁴.

Poco después, y tras un requerimiento fallido, el Gobierno respondió a este nuevo conflicto entre Poderes de la misma manera que lo había hecho el Congreso pocos meses antes: interponiendo un conflicto de atribuciones²⁵ ante el Tribunal Constitucional al considerar válidos los argumentos aducidos²⁶ en la manifestación de su disconformidad con la tramitación de las dos iniciativas.

²⁴ Este íter jurídico se produjo a caballo entre la XI y la XII legislaturas, dado que, tras esta admisión a trámite (18 de octubre de 2016), el Consejo de Ministros, ya investido, remitió un requerimiento a la Mesa (18 de noviembre), que, de nuevo, fue rechazado por la Mesa en su reunión de 20 de diciembre.

²⁵ El Gobierno acordó interponer el conflicto de atribuciones en su Consejo de Ministros de 13 de enero de 2017. De hecho, se interpusieron dos conflictos, uno por cada iniciativa tramitada.

²⁶ Según afirmaba el Gobierno (véase la Referencia del Consejo de Ministros de 13 de enero de 2017), en relación con la proposición de ley relativa a los trabajadores subcontratados: «El Gobierno acompañó su oficio de disconformidad de un informe en el que el Ministerio de Hacienda señalaba el aumento de gasto en las empresas del sector público estatal en el presupuesto en vigor como consecuencia del incremento del gasto total en sueldos y salarios que causaría la aprobación de la mencionada proposición de ley. Así, las empresas públicas tuvieron un gasto total en sueldos y salarios de 5963 millones de euros, por lo que el incremento de gasto en las actividades subcontratadas estaría en el entorno de sesenta millones de euros anuales, utilizando valores del año 2013». Por su parte, respecto del veto presupuestario a la proposición de ley referente al calendario de implantación de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, se afirmaba: «El oficio de disconformidad del Gobierno se acompañó de un informe en el que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte cuantificaba en unos seiscientos millones de euros la pérdida de ingresos procedentes de fondos comunitarios derivada de la aprobación de la mencionada proposición de ley orgánica». En ambos casos, las dos iniciativas fueron tomadas en consideración y debatidas el 20 de diciembre y el 15 de noviembre, respectivamente.

Ciertamente, se ha evidenciado con ello una extraña paradoja: un Gobierno parlamentariamente débil y cesado ejerce prácticamente con plenitud sus competencias en relación con el Parlamento mientras que este se ve imposibilitado de realizar dos de las tres que tiene constitucionalmente encomendadas: el control al Gobierno y la aprobación legislativa.

Sin embargo, más allá de eso, de por sí revelador desde un punto de vista político, lo cierto es que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, mientras se encuentra en funciones, el Gobierno *sigue siendo Gobierno*, aunque limitado. Ello significa, en lo que nos ocupa, que el Ejecutivo cesado encuentra la justificación de su veto a enmiendas y proposiciones de ley en la vinculación que le une al Presupuesto en vigor, por lo que puede —y, más importante aún, debe— ejercer el veto presupuestario mostrando su disconformidad con las iniciativas que trata de aprobar el Parlamento si resultan contrarias —incrementando gastos o reduciendo ingresos— a la orientación económica conectada con el Presupuesto *vivo*²⁷. Lo que no puede hacer es utilizar dicho veto para limitar la acción política parlamentaria de la oposición.

Hay que tener en cuenta que, aunque el Presupuesto, tal y como afirmó la STC 27/1981, constituye un vehículo de orientación y dirección de la política del Gobierno, es también, y sobre todo, una ley. Ley singular y específica, pero ley, que vincula con sus principios de anualidad y universalidad al Gobierno, goce este de *plenitudo potestatis* o se encuentre en funciones.

2. LAS SSTC 34/2018 Y 44/2018

En abril de 2018, dos sentencias, la STC 34/2018, de 12 de abril, y la STC 44/2018, de 26 de abril, desestimaban los dos conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales interpuestos por el Gobierno el año anterior, rechazando la supuesta injerencia en sus funciones aducida en los mismos.

²⁷ García Fernández sostiene que el Gobierno en funciones posee la misma legitimación que el que se encuentra en *plenitudo potestatis*, dado que el bien jurídico protegido es la intangibilidad del Presupuesto. Así, sostiene que la propia ley del Gobierno «limita las funciones del Gobierno cesante al despacho ordinario de los asuntos políticos, pudiendo considerarse, a mi juicio, que la defensa de la intangibilidad de la Ley de Presupuestos entra dentro de la acción de despacho ordinario porque se trata de asegurar la vigencia y la eficacia de una norma legislativa preexistente [...]. Es más, al vedar al Gobierno cesante la iniciativa presupuestaria, adquiere más valor el Presupuesto vigente que, con mayor motivo, se debe defender ya que no es posible elaborar uno nuevo» (García Fernández, 2017: 277).

Por lo que respecta a la primera de ellas, la STC 34/2018, de 12 de abril, se resolvía el conflicto interpuesto por el Gobierno contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de 18 de octubre de 2016 —ratificado el 20 de diciembre—, de tramitar una proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista para suspender el calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa.

Para el Gobierno, aun siendo esta la primera vez que se plantea un conflicto de esta naturaleza sobre el que no hay jurisprudencia constitucional, existen precedentes en los usos parlamentarios²⁸, especialmente en la IX legislatura, habiéndose llegado a permitir que las disconformidades expresadas por el Gobierno fuesen sucintas y sin detallada argumentación.

Sin embargo, para el Gobierno, el ejercicio de esta disconformidad durante la XII legislatura se ha manifestado siempre de forma pormenorizada y basada en criterios estrictamente presupuestarios, y, en el caso concreto en cuestión, se ha motivado suficientemente explicando que la proposición de ley vetada afectaba al Presupuesto en vigor, y, estando prorrogados, también a los de 2017. Con ello, se ha cumplido con los requisitos de no arbitrariedad y razonabilidad recogidos en las SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio.

Por otro lado, el Gobierno entiende que se ha producido una inexplicable asimetría en la tramitación de la iniciativa, toda vez que otro grupo parlamentario, el Mixto, registró una proposición de ley con el mismo tenor que la registrada por el Grupo Socialista. Esta iniciativa, habiendo sido vetada por el Gobierno, acordó la Mesa que no procedía su toma en consideración. Por lo tanto, deduce el Gobierno, se ha producido por parte de la Mesa un uso arbitrario y abusivo de su facultad de calificación, al valorar de forma distinta dos iniciativas completamente iguales introduciendo un vector de oportunidad política incompatible con las funciones de la Mesa, que debe atenerse a criterios técnico-jurídicos.

Por su parte, las Cortes adujeron que el Gobierno, en sus escritos de motivación del veto a la proposición de ley, no aportó prueba alguna de los hechos alegados, ya que ni siquiera identificaron la partida presupuestaria que hubiese demostrado que la financiación de la Ley 8/2013 con cargo al Fondo Social Europeo era un ingreso presupuestario del Estado y que, por lo tanto, el veto encontraba su justificación en la posible merma de dichos ingresos presupuestarios del Presupuesto aprobado y en vigor. Reveló, más bien, «disminuciones futuras de ingresos no tributarios, en base a decisiones del fondo

²⁸ En las legislaturas I (1979-1982), II (1982-1986), IX (2008-2011) y XII (2016-actualidad).

social europeo también futuras y condicionales, que además se referirían a una también eventual repercusión en estados financieros de ingresos no tributarios de las Comunidades Autónomas».

Además, la defensa de las Cortes explicó el sentido del art. 134.6 CE, que no permite al Gobierno un poder incondicionado de oposición a la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que puedan suponer un incremento de créditos o reducción de ingresos presupuestarios sin vinculación precisa con la Ley de Presupuestos. Una cuestión que se agrava en el caso —entonces— de un Presupuesto prorrogado, ya que el uso del veto se vincula con la continuidad de la confianza de la Cámara —manifestada con anterioridad con ocasión de la investidura parlamentaria—, expresada con la aprobación de la Ley de Presupuestos, por lo que, hasta que no se produjese la primera aprobación de dicha ley, la potestad del art. 134.6 CE sería inaplicable.

Por último, la afirmación del Gobierno en relación con los *usos parlamentarios* en el ámbito del veto presupuestario realizados a lo largo de legislaturas precedentes es rebatida por las Cortes, que sostienen, en primer lugar, que la Mesa, al amparo de su libertad de decisión, no se encuentra vinculada por los acuerdos adoptados en el pasado, ya que cada iniciativa parlamentaria es tramitada de forma singularizada; y que, en segundo lugar, la práctica precedente no puede ser calificada de uso o costumbre parlamentaria, puesto que esta, por su propia naturaleza jurídica en el esquema de fuentes del derecho, se aplica en ausencia de ley, lo que no ocurre en el caso por encontrarse amparada por el reglamento parlamentario, siendo por ello una potestad reglada.

El Tribunal Constitucional, tras reconocer la singularidad técnico-jurídica de la Ley de Presupuestos como norma de contenido delimitado y duración determinada, y su intrínseca conexión con la función de *indirizzò* atribuida constitucionalmente al Gobierno, entiende:

La conformidad que debe prestar el Gobierno se refiere a la incidencia de una iniciativa del Parlamento sobre el presupuesto mismo, pues su fin, [...] es salvaguardar la autorización ya obtenida por el Ejecutivo del Legislativo sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto, y, en suma, su propia acción de Gobierno (art. 97 CE). Por ello, aunque el denominado «veto presupuestario» sea un reflejo de la confianza otorgada por la Cámara, [...] lo determinante para su régimen jurídico es la propia función instrumental que el presupuesto cumple al servicio de la acción del Gobierno (FJ 6).

Sin embargo, precisa el alcance del veto presupuestario contenido en el art. 134.6 CE desde un punto de vista objetivo, temporal, de motivación y, por último, procedimental.

En relación con el primero, el alcance objetivo, determina que «la limitación que al poder legislativo del Parlamento establece el artículo 134.6 CE sólo es predicable de medidas que incidan directamente sobre el presupuesto aprobado, esto es, sobre “los gastos e ingresos del sector público estatal” (art. 134.2 CE)», de lo que se deduce que «se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva» (FJ 7).

Respecto del alcance temporal, en conexión con lo anterior, establece que la conformidad gubernamental habrá de referirse «al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad [...], entendiendo por tal tanto el autorizado expresamente como incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria», siendo así que «no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros», lo que incluye los denominados escenarios presupuestarios plurianuales, dado que «tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto» (FJ 7).

En cuanto al alcance de la motivación, por su parte, será suficiente que el Gobierno «precise adecuadamente los concretos créditos que se verían directamente afectados, de entre los contenidos en el presupuesto en vigor», dado que el objeto del veto desde la perspectiva de la división de Poderes es «salvaguardar el propio plan presupuestario; esto es, el contenido mínimo, necesario e indisponible de toda ley de presupuestos» (FJ 7) como potestad exclusiva del Gobierno.

Por último, en relación con la referencia al procedimiento, para el Tribunal Constitucional, la Mesa puede ejercer una limitada función de calificación del criterio del Gobierno, siendo, en todo caso, de carácter técnico-jurídico, a efectos de «comprobar que el veto ejercido es efectivamente de índole presupuestaria [...]. Para ello, la Mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto» (FJ 7).

Todo ello le lleva al Alto Tribunal a concluir, en relación con el conflicto de atribuciones interpuesto por el Gobierno y, concretamente, con la proposición de ley cuya disconformidad no fue admitida por la Mesa del Congreso, que no se ha producido un menoscabo en la competencia del Ejecutivo, desestimando con ello el conflicto. Para el Tribunal el Gobierno no ha precisado ni la iniciativa legislativa afectada ni su conexión con el presupuesto en vigor, ni, en suma, la pérdida de ingresos —que es tan solo una eventualidad sujeta a las instituciones europeas que, por la mera modificación normativa, no van a dejar de financiar—.

Concluye, en definitiva, el Tribunal Constitucional:

El artículo 134.6 CE contiene una prerrogativa del Ejecutivo que tiene, como presupuesto habilitante, la vinculación estricta a la norma presupuestaria, que

debe por ello verse afectada [...] el Gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios. Esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética. Debe además referirse al presupuesto en particular, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que, en el futuro, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, pues ello supondría un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las Cámaras la propia Constitución (art. 66 CE) (FJ 9).

En relación con la segunda sentencia, la STC 44/2018, de 26 de abril, resolvía el conflicto de atribuciones interpuesto por el Gobierno contra los acuerdos de la Mesa del Congreso que rechazaron su veto presupuestario a una proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista sobre la modificación del art. 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados.

La argumentación esgrimida por ambas partes fue prácticamente idéntica a la utilizada con ocasión del recurso que posteriormente daría lugar a la STC 34/2018, aunque las peculiaridades del caso recomiendan una síntesis somera de la controversia suscitada.

Para el Gobierno, basándose en un informe elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista supondría, en el ámbito del sector público empresarial, que la empresa pública donde se ejecuta una subcontrata debería garantizar que las condiciones pactadas en el convenio para sus trabajadores se aplicarían también a los de la subcontrata, lo que reduciría su beneficio, conllevando una disminución de los ingresos del Estado en el ejercicio del Presupuesto entonces en curso, 2016. Con base en este análisis, considera que ha detallado su disconformidad cumpliendo los requisitos de razonabilidad y no arbitrariedad.

Las Cortes, por el contrario, fundamentan lo mismo que ya resaltaron en la sentencia precedente: que el informe remitido por el Gobierno y sobre el que basa su disconformidad no identifica de forma concreta las partidas afectadas por el supuesto incremento del Presupuesto aprobado, sino «una mera evaluación de impacto económico, atendiendo a los costes, pero no la justificación de un aumento de un crédito presupuestario en sentido formal». Todo ello, sin olvidar que, pese a lo aducido por el Gobierno, «los trabajadores de las empresas que contratan con las sociedades mercantiles estatales y las entidades públicas empresariales no tienen la condición de personal laboral estatal», por lo que el supuesto incremento del gasto no se incluiría en los Presupuestos Generales del Estado, dado que solo afectaría a trabajadores del sector privado. Se deduce de ello, por lo tanto, que la actuación de la Mesa ha

sido correcta. Máxime si se tiene en cuenta que ha analizado con detalle la disconformidad planteada por el Gobierno sin apreciar, doblemente, que el ejercicio del veto estuviese en modo alguno motivado por no existir conexión real y efectiva entre la iniciativa propuesta y su impacto presupuestario.

El Tribunal Constitucional apuntala en esta sentencia, de menor entidad, la doctrina ya señalada con ocasión de la STC 34/2018 en el ámbito de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, de tal suerte que, «aunque el denominado “veto presupuestario” sea un reflejo de la confianza otorgada por la Cámara, lo determinante para su régimen jurídico es la propia función instrumental que el Presupuesto cumple al servicio del Gobierno» (FJ 4), por lo que se debe ceñir «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» (FJ 5).

En suma, el Tribunal Constitucional desestima el conflicto interpuesto por el Gobierno al entender que no se ha producido «el menoscabo de la competencia reconocida por el artículo 134.6 CE» (FJ 6), ya que el veto ejercido no se encuentra justificado con su presupuesto habilitante, esto es, «precisar adecuadamente las concretas partidas presupuestarias del presupuesto en vigor que se verían directamente afectadas por esa iniciativa legislativa, limitándose a aportar una estimación de impacto económico, insuficiente por tanto a estos efectos» (FJ 7). Es decir, un juicio hipotético, de imposible verificación.

Con posterioridad, aunque no derivados de conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales sino en vía de amparo, se han producido otros dos pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional en materia de veto presupuestario²⁹, que han ratificado, en todos sus términos, la doctrina asentada con las SSTC 34 y 44/2018.

²⁹ Son la STC 94/2018, de 17 de septiembre; y la STC 139/2018, de 17 de diciembre, estimatorias en ambos casos. Respecto de la primera, resolvía un recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso contra los acuerdos de la Mesa que, estimando el veto del Gobierno, no sometió para su toma en consideración la proposición de ley para el cierre de las centrales nucleares instaladas en España. En relación con la segunda, se interpuso por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra los acuerdos de la Mesa que, tras el veto ejercido por el Gobierno, consideraron no someter a toma en consideración la proposición de ley sobre modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva. En las dos sentencias, el Tribunal declaró vulnerado el art. 23.2 CE en conexión con el art. 23.1 CE, declarando la nulidad de los acuerdos de la Mesa y el retortamiento de las actuaciones hasta el momento anterior a los acuerdos impugnados.

3. PROPUESTA DE REFORMA

La situación vivida en el Congreso de los Diputados impulsó al Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea a la presentación en mayo de 2017 de una proposición de reforma³⁰ del Reglamento del Congreso de los Diputados, concretamente de sus arts. 111 y 126.

Una presentación que venía justificada porque en marzo de 2017 el Gobierno había mostrado su disconformidad con un elevado número de iniciativas de la oposición —veinte, para ser exactos— de las que en trece la Mesa había solicitado un informe a la Secretaría General sobre el criterio de motivación del Gobierno.

Los proponentes exponían en el texto de su propuesta la defensa esgrimida por la Cámara en relación con el conflicto de atribuciones que le había interpuesto el Gobierno apenas tres meses antes, donde se afirmaba que «la justificación del Gobierno ha de estar motivada para el caso concreto y así debe ser analizada por la Mesa. La sujeción de los poderes públicos a la Constitución y a las leyes, consagrada en el artículo 9 de la Constitución, impide concluir que siempre el veto del Gobierno tenga que ser aceptado por la Cámara, sólo porque otras veces —y para otros casos— lo haya podido aceptar».

La propuesta de reforma pretendía modificar el art. 111 del Reglamento, dado que el mismo «no establece un protocolo de actuación que refleje los requisitos formales y de motivación a los que debe someterse el Gobierno para justificar su disconformidad y, por otra, genera absoluta inseguridad jurídica al establecer en su número 4 que el Gobierno puede manifestarla en “cualquier momento de la tramitación» de un Proyecto de Ley”, y el art. 126 del Reglamento.

Por lo que respecta al art. 111, las modificaciones sustanciales afectaban a los puntos 4 y 5, donde se establecía, respectivamente, que, «en el ejercicio de sus funciones de calificación de enmiendas, la Mesa de la Comisión correspondiente podrá recabar informe a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales sobre el impacto presupuestario de las enmiendas presentadas a un Proyecto o Proposición de Ley», y, «si el Gobierno no diese respuesta a la Ponencia encargada o justificase su disconformidad sobre las no contempladas por ésta, de forma expresa y motivada, dentro del plazo de quince días, se entenderá que el Gobierno expresa su conformidad respecto de todas las enmiendas publicadas». Es decir, en la propuesta la Mesa se atribuye la potestad de valoración económico-presupuestaria de las enmiendas a un determinado proyecto de ley al margen de la valoración del mismo que haga el Gobierno.

³⁰ BOCG del Congreso de los Diputados de 5 de mayo.

Por su parte, la modificación del art. 126 tenía como eje central los puntos 3, 4, 5, 6 y 7, que delimitaban sustancialmente el ámbito formal y material del veto presupuestario del Gobierno, especialmente en cuanto a los requisitos de temporalidad —que tendría que referirse «única y exclusivamente al ejercicio presupuestario en curso»— y de aceptación por parte de la Mesa y suministro de información adicional —que podrá, tras examinar la motivación y los requisitos formales, «decidir si acepta su disconformidad o se opone a la misma», incluyendo «la aportación de motivación adicional o complementaria»—. Un extremo, este último, que extiende a cualquier grupo parlamentario, que «podrá manifestar ante la Mesa de la Cámara su oposición a la disconformidad manifestada por el Gobierno, solicitándole que requiera al Gobierno información adicional».

La modificación del art. 126 incluía, además, que la propia Mesa podría recabar su propia información presupuestaria en caso de veto —«Cuando el Gobierno manifestara su oposición a la tramitación de una Proposición de Ley por suponer aumento de los créditos o disminución de los ingresos del ejercicio en curso, la Mesa podrá recabar informe a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales sobre el impacto presupuestario de la norma»—, y que, en caso de que la valoración de la motivación resultase insuficiente o no se refiera al ejercicio presupuestario, la Mesa podría «proceder a su inclusión en el orden del día del Pleno», al igual que en el caso de que la propia Mesa considerase «que su admisión pudiera suponer una eventual violación de los derechos fundamentales o de la potestad legislativa que, de conformidad con el art. 23.1 y 2 y 66.2 de la Constitución asisten a los Parlamentarios». Con ello, en un planteamiento idéntico al de la propuesta de modificación del art. 111, la Mesa ejercería una suerte de comprobación del impacto presupuestario de la proposición de ley que, en caso de estimación divergente respecto de la presentada por el Gobierno, justificaría su inclusión en el orden del día.

La toma en consideración de la iniciativa, el 24 de octubre de 2017, evidenció un apoyo considerable³¹, justificado porque, como afirmó el grupo proponente en boca de su portavoz parlamentario, Irene Montero, el Gobierno «está utilizando de forma abusiva e ilícita ese mecanismo para vetar leyes que dicen explícitamente en su texto que no afectan a los presupuestos vigentes y que, de afectar al presupuesto, lo harán al presupuesto futuro. Por tanto, utilizan ese mecanismo de forma abusiva³²».

El planteamiento de los proponentes, a nuestro juicio, es positivo, porque pretende acotar el uso del veto presupuestario a la función que verdaderamente

³¹ Aprobada por 177 votos a favor y 166 en contra.

³² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 85, de 24 de octubre de 2017.

tiene, esto es, proteger el Presupuesto como instrumento primordial de la función de *indirizzo* político atribuida al Gobierno en el ámbito de la dirección y orientación de la política económica.

La propuesta de reforma del Reglamento, en ese sentido, sigue la estela de lo proyectado con la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, y en su normativa de desarrollo —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—, que pretenden reforzar la función de control-fiscalización del Parlamento en sus relaciones con el Gobierno³³.

Una iniciativa que, por lo tanto, debe ser valorada positivamente, aunque *ad cautelam*, toda vez que la falta de actividad operativa de la Oficina Presupuestaria desde su creación revela la falta de convicción en la virtualidad de la misma³⁴, nacida, como se explicita en el artículo primero de la ley, «para el asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado».

³³ Así se señala en el art. tercero de la ley, concretamente en sus apdos. a) y c), que recogen las funciones de la Oficina: «a) El seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de su liquidación y el asesoramiento técnico a los órganos de las Cámaras, así como a los Diputados, Senadores y Grupos Parlamentarios, en todas aquellas consultas que éstos realicen en relación con los Presupuestos y su estado de ejecución o liquidación y respecto de los ingresos y gastos públicos. c) El seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos».

Igualmente, la Resolución de desarrollo declara, en su art. 8.1: «Corresponde a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales el seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos».

³⁴ Conviene tener presente que su tardía aprobación legal —noviembre de 2010—, y la de su normativa de desarrollo —finales de julio de 2011—, en un contexto de grave recesión económica y crecientes dudas internacionales sobre la sostenibilidad financiera de España —como se evidenciaría poco después, con la aprobación de la reforma constitucional del art. 135 CE en septiembre de 2011—, unido a la disolución anticipada de las Cortes —a finales de septiembre—, la alejó de la lista de prioridades. La persistencia de la crisis hasta finales de 2014, con una cómoda mayoría absoluta en ambas Cámaras, hizo inviable su puesta en funcionamiento. En noviembre de 2017 la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados aprobó la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Socialista sobre la información facilitada por la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales y la mejora de la dotación de recursos a la misma.

Surgen, en ese sentido, algunas dudas constitucionales, conectadas con el ejercicio de las funciones de la Oficina Presupuestaria, toda vez que la Mesa puede encontrarse con que, con ocasión de las discrepancias en torno a la información remitida por el Gobierno y la recabada de la Oficina, la Mesa se vea ante la obligación de deber posicionarse con lo manifestado por esta última, con lo que, en definitiva, se acabaría desnaturalizando el ejercicio del veto por parte del Gobierno.

Hay que tener en cuenta que lo que acabaría produciéndose, *stricto sensu*, no es un debate «técnico» en torno a datos contables que puedan interpretarse de forma distinta por parte del Gobierno y el Parlamento, sino un *debate de orientación de la política económica* amparado en datos económico-financieros, y esa competencia es exclusiva del Ejecutivo con base en los arts. 97 y 134 CE.

Si la Mesa pudiera, siempre, *interpretar y contraponer* sus propios datos a los suministrados por el Gobierno en el ejercicio de su legítima conformidad en la tramitación de proposiciones de ley o de enmiendas a sus propios proyectos de ley, no a título *consultivo o deliberativo*, sino *ejecutivo*, estaría interfiriendo en la función de *indirizzo* del Gobierno.

Resulta, por tanto, relevante discernir, acotándolo, el estricto ámbito donde puede operar el veto presupuestario del Gobierno para no ser omnímodo e ilimitado, pero, también, cómo puede el Parlamento ejercer su función de control en el ámbito presupuestario desde el respeto a la exclusiva esfera competencial del Ejecutivo.

V. CONCLUSIONES

La naturaleza eminentemente política de la Ley de Presupuestos Generales del Estado imprime un carácter especial a una norma, dotada, *per se*, de una enorme complejidad técnico-contable, lo que permite definirla como una ley singular, fruto del proceso de colaboración entre un Ejecutivo responsable de su elaboración y ejecución y un Legislativo encargado de su examen, enmienda y aprobación.

Su condición de ley de dirección y orientación de la política económica del Gobierno contribuye a situarla, gracias a los principios de anualidad y universalidad que la impulsan, como un eje central de la función de *indirizzo* político del Gobierno y motor de su acción política.

En ese sentido, la disconformidad manifestada por el Gobierno —el llamado «veto presupuestario»— del art. 134.6 de la Constitución colabora al cumplimiento de ese fin, al articularse como un *mecanismo constitucional de defensa* de la integridad del Presupuesto aprobado, limitando las funciones legislativa y de control del Parlamento.

Sin embargo, la bondad de este instrumento ha propiciado que, en ocasiones, el Ejecutivo hiciese un uso indebido del mismo con una *vis expansiva*, ejerciendo el veto de forma injustificada en algunos casos, bien fuese proyectándolo a iniciativas cuyo impacto presupuestario se evidenciase en ejercicios futuros, bien fuese considerando razones económico-financieras en iniciativas o enmiendas de contenido muy limitadamente contable.

Con ello, se ha producido una evidente restricción de las funciones legislativa y de control del Parlamento, que se ha hecho extensiva al *ius in officium* de los parlamentarios, fortaleciendo con ello el ámbito competencial del Ejecutivo en detrimento del Legislativo. Un conflicto entre Poderes del Estado en el que siempre el equilibrio entre los mismos ha acabado balanceado en favor de un Gobierno deseoso de ejercer sus competencias frente a un Parlamento ávido por controlarlas.

Una situación que, incluso, persistió durante la larga interinidad gubernamental del Gobierno en funciones, en la que el Gobierno trató de frenar las iniciativas y enmiendas de contenido presupuestario, aunque, en este caso, a diferencia de lo evidenciado en relación con el control parlamentario, el Gobierno debiese ejercer dicho veto no tanto desde la perspectiva del *indirizzo* —que no tenía por encontrarse cesado y carente de la confianza de la Cámara—, sino como garante del Presupuesto en vigor.

No obstante, la situación vivida desde la XI legislatura ha propiciado un cambio de signo en esta aparentemente perdida batalla por el control del Presupuesto, fruto de una hiperfragmentación parlamentaria en el Congreso de los Diputados —no así en el Senado, donde persiste una cómoda mayoría absoluta—, que ha roto el tradicional vector mayoría parlamentaria-Gobierno, forjando un Gobierno de *mayoría minoritaria* sustancialmente débil en sus relaciones con el Parlamento.

En este contexto, se ha constatado también otro escenario de ruptura en las otrora pacíficas relaciones Gobierno-Parlamento, que alcanzó su punto álgido en enero de 2017, cuando el Ejecutivo interpuso dos conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional contra el Parlamento, que había decidido incluir en el orden del día y debatir dos iniciativas en contra del criterio de conformidad del Gobierno.

En sendas sentencias, las SSTC 34/2018 y 44/2018, el Tribunal Constitucional ha delimitado la naturaleza y alcance del art. 134.6 CE, consagrando su funcionalidad, pero estableciendo que su ejercicio debe dirigirse a proposiciones de ley o enmiendas cuya incidencia sea directa, real y efectiva —no hipotética, por lo tanto—, debiendo afectar a un presupuesto en vigor —no futuro, salvo en el caso de escenarios presupuestarios plurianuales—, y con la precisión de los concretos créditos presupuestarios afectados —lo que excluye, por lo tanto, los informes de estimaciones de impacto económico—.

En esta línea, se ha presentado también alguna propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados tendente a acotar el veto presupuestario del Gobierno, fortaleciendo la posición del Parlamento, utilizando para ello la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, que ejercería, en consonancia con lo establecido en su ley de creación, el «asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado».

Una iniciativa positiva, que debe ser tomada, no obstante, con cautela, toda vez que existen dudas constitucionales en torno al alcance de la limitación del veto presupuestario del Gobierno dada su intrínseca conexión con la función de *indirizzo* político.

Bibliografía

- Albiñana García-Quintana, C. (1991). Principios constitucionales del sistema presupuestario. En S. Martín-Retortillo Baquer (coord.). *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (pp. 4169-4212). Madrid: Editorial Civitas.
- Caamaño Domínguez, F. (1993). Sobre la Ley de Presupuestos y sus límites constitucionales. Un comentario a la STC 76/1992, de 14 de mayo. *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, 43 (224), 335-350.
- Cazorla Prieto, L. M. (1980). Artículo 134.5. En F. Garrido Falla (dir.). *Comentarios a la Constitución* (pp. 1413-1448). Madrid: Editorial Civitas.
- García-Escudero Márquez, P. (2012). Artículo 126. En M. R. Ripollés Serrano (coord.). *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 883-909). Madrid: Congreso de los Diputados.
- García Fernández, J. (2017). La actividad legislativa de las Cortes con el Gobierno en funciones. En E. Aranda (coord.). *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones* (pp. 267-283). Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Fernández, L. (2012). Artículo 111. En R. M. Ripollés Serrano (coord.). *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 799-804). Madrid: Congreso de los Diputados.
- García García, J. L. (1985). Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. En VV. AA. *Funciones financieras de las Cortes Generales* (pp. 283-380). Madrid: Congreso de los Diputados.
- García Morillo, J. y Pérez Tremps, P. (1998). Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del «veto presupuestario». *Parlamento y Constitución*, 2, 9-44.
- Giménez Sánchez, I. M. (2008). *Las competencias presupuestarias del Parlamento*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- González del Campo, L. (1995). Las leyes de presupuestos en la Constitución española de 1978: configuración constitucional y límites materiales. *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, 45 (236), 373-414.
- Marrero García-Rojo, Á. (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*, 80, 309-359.

- Menéndez Moreno, A. (1988). *La configuración constitucional de las leyes de Presupuestos Generales del Estado*. Valladolid: Editorial Lex Nova.
- Recoder de Casso, E. (1979). El debate parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado. *Revista de Derecho Político*, 4, 107-123.
- Rodríguez Bereijo, Á. (1968). La limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el derecho positivo español. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, 12 (33), 437-492.
- (1979). La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978. En *Hacienda y Constitución* (pp. 155-242). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- (1995). Jurisprudencia constitucional y derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 44, 9-64.