

INFORME

LA DISCONFORMIDAD DEL GOBIERNO CON LA TRAMITACIÓN DE PROPOSICIONES DE LEY DEL SENADO POR RAZONES PRESUPUESTARIAS
*THE GOVERNMENT'S DISAGREEMENT WITH THE PROCESSING OF LEGISLATIVE PROPOSALS BY THE SENATE FOR BUDGETARY REASONS*por **José C. Nieto-Jiménez**Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Málaga¹

Cómo citar este artículo / Citation:

Nieto-Jiménez, José C. (2023):

La disconformidad del gobierno con la tramitación de proposiciones de ley del senado por razones presupuestarias, en: Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 26.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0211>**RESUMEN**

En este artículo se estudia la potestad del Gobierno para mostrar su disconformidad con la tramitación de proposiciones de ley que se plantean en el Senado en caso de que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Tras una aproximación a la regulación reglamentaria del veto presupuestario en el Senado y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se profundiza en la aplicación de la disconformidad distinguiendo según se haya manifestado en legislaturas propias de una etapa de bipartidismo imperfecto o en otras, como las últimas, caracterizadas por la fragmentación parlamentaria. Durante el examen de los términos en que el Gobierno ha opuesto el veto y la Mesa ha calificado la disconformidad, se destacarán las dudas de constitucionalidad que despierta la extensión temporal del veto presupuestario producida en algún caso concreto y los conflictos institucionales que puede originar.

Palabras clave: Fragmentación parlamentaria, Gobierno, Senado, Tribunal Constitucional, veto presupuestario

1. Este artículo es resultado del trabajo realizado durante el periodo de disfrute de la Ayuda A.3.1. para personal postdoctoral del II Plan Propio de Investigación, Transferencia y Divulgación Científica de la Universidad de Málaga; y parte del proyecto de excelencia "La génesis de nuevos derechos fundamentales en España en el marco del constitucionalismo global (IUSGÉNESIS)", ProyExcel_00457 del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2020) - Convocatoria 2021, Consejería de Universidad, Investigación e Innovación de la Junta de Andalucía, y del proyecto de I+D+i "La génesis de nuevos derechos fundamentales en el constitucionalismo global" PID2021-126875OB-I00R, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ "FEDER Una manera de hacer Europa".

ABSTRACT

This article examines the government's authority to express its disagreement with the processing of bills presented in the Senate, particularly those that involve an increase in credits or a decrease in budgetary revenues. After an overview of the regulatory framework for budgetary veto in the Senate and the jurisprudence of the Constitutional Court, it delves into the application of disagreement, distinguishing based on whether the disagreement has been expressed in legislatures of imperfect bipartisanship or in others characterized by parliamentary fragmentation, as is the case of the most recent ones. While examining the terms in which the government has exercised the veto and the Senate has qualified the disagreement, attention will be drawn to constitutional doubts arising from the temporal extension of the budgetary veto in specific cases and the institutional conflicts it may generate.

Keywords: Budgetary veto, Constitutional Court, Government, Parliamentary fragmentation, Senate

I. INTRODUCCIÓN

La prerrogativa que el art. 134.6 de la Constitución Española (CE) reconoce al Gobierno para oponerse o manifestar su disconformidad con la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios², conocida como veto presupuestario, ha sido objeto de un creciente protagonismo en los últimos años tanto por su recurrente aplicación, como por ser el eje material de varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional (TC) y de no pocos estudios doctrinales. Sin embargo, puede sostenerse que la relevancia que acumula el veto presupuestario se orienta con carácter general hacia el Congreso de los Diputados.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo del presente artículo es ofrecer un análisis jurídico-constitucional del veto presupuestario desde el punto de vista de su aplicación en el Senado, centrado en su afectación a las proposiciones de ley³. De manera más concreta, a lo largo de las siguientes páginas se pretende constatar el recurrente empleo del veto presupuestario en la Cámara Alta desde la irrupción de la fragmentación en el Parlamento, en comparación con la etapa anterior de bipartidismo imperfecto; y comprobar hasta qué punto la evolucionada doctrina del TC ha evitado nuevas extralimitaciones por parte del Ejecutivo a hora de mostrar su disconformidad con la tramitación de proposiciones de ley por implicar aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

De acuerdo con los objetivos esbozados, en el segundo apartado se profundizará en el régimen jurídico del veto presupuestario dispensado por el Reglamento del Senado (RS) y por la práctica parlamentaria, y se ofrecerá una síntesis de la actualizada doctrina del TC sobre la materia. En el tercer apartado se analizará la aplicación del veto presupuestario en el Senado antes y después de la fragmentación parlamentaria. Tras el estudio de lo que ocurrió en la XIV legislatura, el cuarto apartado se ocupará del veto presupuestario opuesto a una concreta proposición de ley desde un punto de vista crítico, bajo el prisma del respeto a los límites que el TC ha señalado para ejercicio de la potestad contenida en el art. 134.6 CE

II. EL VETO PRESUPUESTARIO EN EL REGLAMENTO DEL SENADO Y EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. El fundamento constitucional del veto presupuestario

De manera previa a exponer la concreción en el RS de la disconformidad que el Gobierno por motivos presupuestarios puede manifestar respecto de la tramitación de proposiciones de ley planteadas en el Senado, cabe recordar cual es el fundamento de tal potestad. En este sentido, la previsión del art. 134.6 CE encuentra su razón de ser en 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” (Aragón Reyes, 2007: 24).

2. El tenor literal del precepto es: “toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”.

3. Por su complejidad, entendemos que la aplicación del veto presupuestario a enmiendas presentadas a proyectos o proposiciones de ley merece un tratamiento diferenciado, lo que se llevará a cabo en un próximo estudio dedicado a un incidente acaecido al respecto en la XIV legislatura del Senado.

Esto es, sobre la base de la “función instrumental que el Presupuesto cumple al servicio de la acción del Gobierno” (Sentencia del Tribunal Constitucional [STC] 34/2018, de 12 de abril [FJ. 6]), el fundamento de la facultad prevista en el art. 134.6 CE ha de encontrarse en el aseguramiento de que el Gobierno “pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto, y, en suma, su propia acción de Gobierno (art. 97 CE)” (STC 44/2018, de 26 de abril [FJ. 4]). A esta función de dirección de la política económica y al principio de anualidad presupuestaria sirve, por tanto, el instrumento del veto, orientado a “permitir al Gobierno planificar su política económica anual con base en las previsiones presupuestarias, sin “sorpresas” durante ese año que le obliguen alterar esa política” (Marrero, 2007: 339).

2. El veto presupuestario en el Reglamento del Senado: regulación y consecuencias de su aplicación

El desarrollo de la facultad atribuida al Ejecutivo por el art. 134.6 CE se encuentra en el art. 151 RS, que a lo largo de sus cinco apartados establece los trámites necesarios y las cautelas debidas para un adecuado empleo de la prerrogativa gubernamental:

- “1. Toda proposición de ley presentada en el Senado será remitida de inmediato al Gobierno para que, al amparo del artículo 134. 6 de la Constitución, pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.
2. Finalizado el plazo de presentación de enmiendas a un proyecto o proposición de ley, éstas serán remitidas de inmediato al Gobierno a los efectos mencionados en el apartado anterior.
3. La correspondiente comunicación del Gobierno deberá tener entrada en el Senado en el plazo máximo de diez días, a contar desde la remisión, si se tratase de proposiciones de ley, en el de cinco días si afectase a enmiendas presentadas a un proyecto o proposición tramitado por el procedimiento ordinario, o en el de dos días cuando se refiriese a enmiendas formuladas dentro del procedimiento legislativo de urgencia. La no conformidad deberá ser motivada. Transcurridos dichos plazos se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad con que prosiga la tramitación.
4. La comunicación del Gobierno se pondrá de inmediato en conocimiento del Presidente de la Comisión en que se tramite el proyecto o proposición de ley.
5. Corresponderá al Presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir en el procedimiento contemplado en el presente artículo”.

De acuerdo con lo reproducido y con lo que marca la práctica parlamentaria, respecto de las proposiciones de ley, una vez calificadas y admitidas a trámite por la Mesa son remitidas al Gobierno a los efectos del art. 134.6 CE y 151 RS.

Ante un eventual escrito de disconformidad del Gobierno con la tramitación de una proposición de ley que suponga aumento de créditos o disminución de ingresos, que deberá reunir los requisitos temporales y materiales fijados por el RS y por la jurisprudencia del TC que a continuación se expondrá, es a la Mesa de la Cámara a quien corresponde su calificación, de acuerdo con la genérica función de calificación de los escritos y documentos de índole parlamentaria *ex art. 36.1 c) RS*. En caso de que la Mesa acepte la disconformidad manifestada por el Ejecutivo, ello “supone la inmediata

expulsión de la iniciativa parlamentaria afectada del cauce ordinario de tramitación” (Ridao, 2019: 161). Es decir, la aceptación por la Mesa del eventual veto presupuestario comporta la no celebración del debate de toma en consideración; de modo que se “hurta a la Cámara [la] posibilidad de debatir públicamente la proposición de ley” (Gómez Lugo, 2021: 38), impidiendo en consecuencia que pueda, en su caso, tener lugar el inicio, técnicamente entendido, del *iter legis* de la proposición.

3. El veto presupuestario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Tal y como se ha avanzado, se ofrece acto seguido una síntesis de la doctrina del TC en materia de veto presupuestario, que puede calificarse de telegráfica, pues solo pretende constituir una base mínima para el mejor entendimiento y contextualización de la aplicación del veto presupuestario en la XIV legislatura del Senado y de la concreta tramitación de una proposición que se abordará. Esta síntesis, a su vez, se encuentra extraída de un resumen más detallado, con análisis crítico incluido, que realizamos en Nieto-Jiménez (2023: 393-395 y 401-413), en el marco de un trabajo centrado en el veto presupuestario esgrimido en el ámbito del Congreso de los Diputados.

Con anterioridad a la proliferación del veto presupuestario coincidiendo con la etapa de fragmentación parlamentaria, ya en el año 2006 el TC tuvo ocasión de pronunciarse en dos sentencias sobre el instituto de la disconformidad presupuestaria previsto en el art. 134.6 CE. Por una parte, la STC 223/2006, de 6 de julio, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de dos preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura que habían sido reformados, en cuya virtud se prevenía la posible discrepancia entre el Consejo de Gobierno y la Asamblea “en relación con la circunstancia de que una enmienda o una proposición supongan un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos” (FJ. 4), y se atribuía al Pleno la potestad para resolverla. Para el TC fue claro que “el órgano facultado estatutariamente para decidir si se produce o no [la alteración presupuestaria] es el Gobierno”, “sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter de manifiestamente infundada o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes previsto en el Estatuto de Autonomía” (FJ. 6). Por otra parte, la STC 242/2006, de 24 de julio, resolvió, y desestimó, un recurso de amparo con causa última en la decisión de la Mesa del Parlamento Vasco de aceptar la disconformidad presupuestaria expresada por el Gobierno de la Comunidad. En la síntesis que practicamos interesa destacar que en aquella sentencia el TC reconoció que en el ámbito del veto presupuestario “la Mesa también debe ejercer su función genérica de calificación respecto a los documentos de índole parlamentaria remitidos por el Gobierno” (FJ. 3); respaldando así la admisibilidad de un pronunciamiento del órgano rector de la Cámara “sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno” (FJ. 6)⁴.

Más recientes en el tiempo son las sentencias que a partir del año 2018 dicta el TC en respuesta a los distintos conflictos y recursos que origina el empleo del veto presupuestario a proposiciones de ley del Congreso de los Diputados. A través de ellas, el Tribunal aporta una necesaria claridad en lo que respecta a la potestad gubernamental

4. No obstante, en ese mismo fundamento jurídico sexto precisó que «en este contexto es evidente que tanto la Mesa del Parlamento como este Tribunal deben limitarse a un control de una menor intensidad. Así, y sin que ello signifique renunciar a controlar otros aspectos objetivos como la presentación en tiempo y forma de la disconformidad del Gobierno, la Mesa del Parlamento no debe obstaculizar el ejercicio de esta facultad», en referencia a la que atribuye el art. 134.6 CE al Ejecutivo.

prevista en el art. 134.6 CE, a los requisitos formales y materiales de su ejercicio, y al margen de respuesta disponible por la Mesa.

Tomando como fuente principal a la STC 34/2018, de 12 de abril, en cuanto al alcance objetivo de la prerrogativa del Gobierno, el TC la ciñe “a los ingresos y gastos que estén efectivamente reflejados en el mismo presupuesto”, esto es, “a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva”⁵.

Por lo que se refiere a su alcance temporal, la doctrina posteriormente reiterada por el Tribunal pasa por considerar que “la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad contenido en el mismo artículo [134 CE], entendiéndose por tal tanto el autorizado expresamente como incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria (art. 134.4 CE)”. De este modo, “el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 CE”.

En lo atinente a la motivación que ha de contener la disconformidad del Gobierno, a partir de que este “podrá oponerse sólo en aquellos casos en los cuales la medida propuesta, enmienda o proposición, incida directamente en el citado presupuesto”, su motivación “debe expresar tal incidencia, precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas”.

Como último extremo, en lo que atañe a las posibilidades que tiene para pronunciarse sobre la disconformidad del Gobierno la Mesa del Parlamento, en la STC 34/2018, de 12 de abril, el Alto Tribunal no ve óbice en el silencio que el Reglamento del Congreso (RC) guarda al respecto para admitir un eventual “pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por éste, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto”; en ejercicio de “una limitada función de calificación del criterio del Gobierno, como parte de su función genérica de calificación en relación con los documentos de índole parlamentaria que le remita el Gobierno”. Consentido un control de la Mesa en los términos expuestos, más allá del caso concreto, el TC aboca al órgano rector a un complicado equilibrio cuando le atribuye la tarea de “velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del artículo 23 CE” y por “además y al mismo tiempo, la competencia que, en exclusiva, atribuye el artículo 134.6 CE al Gobierno”⁶.

5. Salvo que se indique cosa distinta, los entrecomillados de la STC 34/2018 que a partir de este párrafo se contienen en el texto pertenecen a su FJ. 7.

6. Quizás consciente de la indeterminación de las pretensiones precedentes, el TC condensa qué se espera constitucionalmente de la Mesa ante un escrito de disconformidad *ex art. 134.6 CE*: «El tipo de control que la Mesa debe ejercer ha de ceñirse a comprobar que el veto ejercido es efectivamente de índole presupuestaria, de manera que encuentra encaje en los contornos del artículo 134.6 CE. 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, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis. En suma, el objeto de este examen no es otro que constatar que se ha justificado por el Gobierno el cumplimiento de los requisitos, ya expuestos, del artículo 134.6 CE, en cuanto al objeto y el alcance temporal, y que por tanto concurre el requisito material contenido en la norma constitucional, esto es, la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios». De este modo, la Mesa habrá de comprobar que el escrito de disconformidad del Gobierno, emitido dentro del plazo reglamentariamente establecido, se encuentra motivado, que en dicha motivación se precisan las concretas partidas del Presupuesto en vigor al tiempo de presentarse la iniciativa que se verían directamente afectadas de llegar a aprobarse la proposición vetada, y que la necesaria conexión entre ambas que ha de justificarse es “inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética” (STC 34/2018, de 12 de abril [FJ. 9]). Resultando positivo el examen a realizar por la Mesa, sujeto a los parámetros indicados, podrá aceptar la disconformidad del Gobierno y no someter, en consecuencia, la proposición de ley de que se trate a la toma en consideración por el Pleno, en una decisión «formal y materialmente motivada» (STC 242/2006, de 24 de julio [FJ. 9]). Por el contrario, «si la prerrogativa no

Junto con la aludida STC 34/2018, de 12 de abril, en un primer bloque de sentencias que se ocupan en amplitud del alcance objetivo y la motivación exigible en el ejercicio gubernamental de la facultad atribuida por el art. 134.6 CE, pueden citarse también las SSTC 44/2018, de 26 de abril, y la 139/2018, de 17 de diciembre.

En un segundo bloque podrían apreciarse diferenciadamente aquellas otras que son el producto de un análisis jurisdiccional focalizado en el alcance temporal del veto presupuestario, como la 94/2018, de 17 de septiembre, y la 17/2019, de 11 de febrero. Tomando como referencia a la primera de ellas, el TC no dejó lugar a dudas en cuanto al mantenimiento y reafirmación de su posición respecto del ámbito temporal del ejercicio de la facultad de veto del art. 134.6 CE⁷. Su extensión más allá del Presupuesto en curso, bajo el pretexto de salvaguardar el principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y los concretos objetivos de estabilidad aprobados y referidos a los tres ejercicios siguientes, implica para el Alto Tribunal tres consecuencias (FJ. 7).

En primer lugar, “contraviene la doctrina de este Tribunal [...] que, con claridad, ha delimitado el ámbito temporal de la aplicación de la potestad gubernamental de referencia, que lo circunscribe al ejercicio presupuestario en curso”, esto es, “a las partidas de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, que hayan sido previamente aprobados por las Cortes Generales en la Ley anual de presupuestos generales del Estado y se refieran al presupuesto en vigor o al que lo esté en situación de prórroga”.

En segundo lugar, “desnaturaliza la propia razón de ser de la potestad de veto del Gobierno”, que, como se recuerda, reside en la confianza que el Parlamento ha otorgado al Gobierno para ejecutar el Presupuesto previamente examinado, enmendado y aprobado. Sin embargo, “más allá en el tiempo del presupuesto aprobado y salvo prórroga de su vigencia, no puede aquel, con su facultad de veto, limitar a las Cortes Generales a que, en el ejercicio de su autonomía reconocida constitucionalmente (art. 72 CE), puedan éstas adoptar iniciativas que no afecten al presupuesto en vigor, siempre que sean conformes con el bloque de constitucionalidad y de acuerdo con sus reglamentos orgánicos”.

En tercer lugar, la decisión de la Mesa de aceptar el veto del Gobierno y no permitir el debate de toma en consideración de la proposición de ley, asumiendo “una argumentación que debe reputarse como contraria al sentido y alcance del artículo 134.6 CE”, constituye a juicio del TC “una limitación contraria al ejercicio de la vertiente esencial y más genuina del *ius in officium* de los parlamentarios, como es la del derecho a la iniciativa legislativa y a que las proposiciones de ley presentadas por los grupos puedan ser sometidas al debate de oportunidad política ante el Pleno de la Cámara”.

se ha ejercido conforme a los requisitos señalados, la Mesa, por razones de legalidad, ha de no aceptar la disconformidad del Gobierno sin que ello deba entenderse como menoscabo de dicha prerrogativa» (Secretaría General del Congreso de los Diputados, 2019: 545).

7. En el caso de la STC 17/2019, de 11 de febrero, además de proclamar la inconstitucionalidad de la extensión temporal del veto presupuestario llevada a cabo por el Gobierno y asumida por la Mesa del Congreso, el TC apreció el incumplimiento de los requisitos de motivación establecidos en su doctrina y la función de control que recae en la Mesa, calificándola de “abstracta y formalista” (FJ. 4). En el mismo sentido argumentó y resolvió la STC 53/2021, de 15 de marzo, (FJ. 6), que estimó un recurso de amparo interpuesto para un caso análogo al que dio origen al segundo bloque de sentencias sobre veto presupuestario, en esta ocasión ocurrido en la Asamblea Regional de Murcia. En estos últimos pronunciamientos, el TC requiere que las Mesas parlamentarias hagan “explícitas las razones que permiten considerar acreditado el presupuesto material del impacto directo y actual de la proposición de ley en los créditos presupuestarios vigentes” (STC 53/2021, de 15 de marzo [FJ. 6]), no bastando con que la Mesa entienda suficiente, razonable o no arbitraria la motivación del Gobierno con remisión a la misma.

III. LA APLICACIÓN DEL VETO PRESUPUESTARIO A PROPOSICIONES DE LEY PRESENTADAS EN EL SENADO

En el presente epígrafe se profundiza en el uso por parte del Gobierno de la disconformidad por motivos presupuestarios del art. 134.6 CE, distinguiendo su aplicación según se haya producido en una etapa caracterizada por el bipartidismo imperfecto o por la elevada fragmentación de la Cámara Alta. La irrupción simultánea de la acusada fragmentación y polarización en el Senado se sitúa en la legislatura XIV, esto es, la que transcurre entre 2019 y 2023 (Nieto-Jiménez, 2022: 189).

1. El veto presupuestario en el Senado antes de la fragmentación parlamentaria

Antes de la XIV legislatura del Senado, el empleo del veto presupuestario por el Gobierno respecto de proposiciones de ley presentadas por, al menos, un grupo parlamentario o veinticinco senadores puede decirse anecdótico, pues solo se utilizó en cuatro ocasiones por el Gobierno sin mayoría absoluta de Rodríguez Zapatero en la IX legislatura, respecto de cuatro proposiciones de ley presentadas por el Grupo Parlamentario Popular, que era el grupo mayoritario en el Senado⁸. En otros términos, se pretendía evitar con el veto opuesto a las iniciativas que pudieran ser tomadas en consideración proposiciones incómodas para la acción del Gobierno, impulsadas por la formación mayoritaria en el Senado, distinta de la que ocupaba el Ejecutivo; algo que llegó a ocurrir hasta en cinco ocasiones.

De una lectura de los escritos del Gobierno en los que manifestaba su disconformidad por razones presupuestarias con la tramitación de las cuatro proposiciones de ley puede apreciarse que, en términos generales, la motivación exigida por el RS se traduce en una síntesis por parte del Ejecutivo de la propuesta legislativa y del estado de la cuestión en el plano normativo y presupuestario, y en una estimación cuantitativa más o menos general del impacto que para los créditos o ingresos presupuestarios comportaría la aprobación de la proposición. En todos los casos, la Mesa del Senado acordó

“Dar por concluida la tramitación de la citada Proposición de Ley, no procediendo su toma en consideración, al haber manifestado el Gobierno su disconformidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 151.1 del Reglamento del Senado, y comunicar este acuerdo al Gobierno, a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales”⁹.

2. El veto presupuestario en una legislatura del Senado caracterizada por la acusada fragmentación parlamentaria

A salvo de las cuatro veces en las que se esgrimió el veto presupuestario durante la IX legislatura, ha existido en el Senado una práctica omisiva reiterada en lo que se refiere al (no) empleo del veto presupuestario respecto de proposiciones de ley planteadas para ser tomadas en consideración por la Cámara. Esta situación cambia de manera drástica en la XIV legislatura, en la que el Gobierno expresa su disconformidad, *ex*

8. Fueron las iniciativas con número de expediente 622/000003, 622/000004, 622/000005 y 622/000019. A través del “buscador de iniciativas y expedientes” ofrecido por la web del Senado, puede encontrarse el expediente de cada proposición, seleccionando la IX legislatura y consignando en el campo de texto a consultar el número indicado. Una vez dentro de cada expediente, pueden verse, entre otros documentos, los escritos del Gobierno en los que manifiesta su disconformidad, a los que nos referimos en el texto.

9. Por todos, Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG), Senado, Serie III A, núm. 4 (b), de 19 de septiembre de 2008, pág. 7.

art. 134.6 CE, con la tramitación de veinte proposiciones de ley. Las circunstancias que pueden servir de explicación a esta situación de acusado empleo del veto presupuestario son similares a las que permiten entender lo que en el Congreso ocurrió en la XII legislatura, la fragmentación parlamentaria alumbró un escenario de débiles mayorías en el que el grupo que sustenta al Gobierno no tiene la suficiente para garantizar el resultado de las votaciones, en este caso, no tiene asegurado que no se tomen en consideración proposiciones de ley de la oposición incómodas para la acción del Gobierno al que presta apoyo. A fin de conjurar ese riesgo, parece emplearse la potestad prevista en el art. 134.6 CE como medio para rechazar aquellas propuestas¹⁰.

Este escenario prácticamente novedoso en la Cámara de representación territorial nos permite apuntar algunos extremos concretos del uso del veto presupuestario en el Senado durante la XIV legislatura. En los comentarios siguientes solamente se aludirá a diecinueve proposiciones de ley vetadas por motivos presupuestarios, de las veinte totales. Ello se explica porque el veto que recibe la “Proposición de Ley por la que se modifica el apartado Uno, punto 2, del artículo 91 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido” será objeto de atención en el siguiente apartado del artículo, toda vez que en esta disconformidad concurren algunas particularidades significativas ausentes en el resto¹¹.

En primer lugar, el encabezamiento de los escritos del Gobierno por los que comunica al Senado su disconformidad con la tramitación de las proposiciones de ley responde a esta fórmula: “Al amparo de lo establecido en el apartado sexto del artículo 134 de la Constitución y conforme a lo establecido en el apartado segundo del artículo 151 del Reglamento del Senado, tengo el honor de trasladar a V.E. el criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración de la Proposición de Ley [...]”¹². Con alguna variación en lo que se refiere a las previsiones del RS al amparo de las cuales dice manifestar la disconformidad, aludiendo así en otras ocasiones, de manera genérica, al artículo 151 RS¹³ y, en otras, al apartado primero del art. 151 RS¹⁴. En estos dos últimos casos, sobre todo en el último, es técnicamente correcta la previsión reglamentaria que cobija la comunicación del Gobierno, ya que el apartado segundo del art. 151 RS reiteradamente aducido se refiere al veto presupuestario de enmiendas, no de proposiciones de ley. No es este más que un apunte técnico, pero oportuno en un ámbito en el que el TC ha extremado las exigencias en cuanto a la pulcritud de la motivación aportada por el Gobierno¹⁵.

10. De este modo, se deduce “la existencia de una relación estrecha entre la composición fragmentada del Congreso, la debilidad gubernamental y la mayor asiduidad para utilizar la prerrogativa de veto presupuestario” (Gómez Lugo, 2022: 165 y 166).

11. Las proposiciones poseen los números de expediente 622/000021, 622/000028, 622/000032, 622/000042, 622/000051, 622/000057, 622/000063, 622/000065, 622/000067, 622/000068, 622/000069, 622/000077, 622/000087, 622/000093, 622/000094, 622/000095, 622/000098, 622/000100 y 622/000101. Seis eran del Grupo Parlamentario Popular, seis del Grupo Parlamentario de Izquierda Confederal (a instancia del senador de Compromís), cinco del Grupo Parlamentario Democrático (tres a instancia de los senadores de Ciudadanos y dos a instancia de los senadores de Teruel Existe), una del Grupo Parlamentario Nacionalista en el Senado Junts per Catalunya-Coalición Canaria/Partido Nacionalista Canario (a instancia del senador de Junts) y otra conjunta del Grupo Parlamentario Democrático y el Mixto.

12. En el caso del veto a las proposiciones 622/000021, 622/000028, 622/000032, 622/000042, 622/000051, 622/000057, 622/000063 y 622/000065.

13. Es el caso de la disconformidad con la tramitación de las proposiciones 622/000067, 622/000068, 622/000077, 622/000087, 622/000093, 622/000094, 622/000095, 622/000098, 622/000100 y 622/000101.

14. Lo que ocurre con la disconformidad por razones presupuestarias expresada respecto de la tramitación de la proposición 622/000069.

15. En similar sentido hemos de hacer notar que el Gobierno, en el párrafo inicial de todas sus comunicaciones, dice trasladar al Senado su *criterio* respecto de la toma en consideración de la propuesta legislativa. Resaltamos este término porque debe tenerse en cuenta que el RS, a diferencia del RC en su art. 126.2, no contempla un trámite de manifestación por el Gobierno de su criterio respecto a la toma en consideración de la proposición. La referida

En segundo lugar, en el ámbito material de la disconformidad del Gobierno comunicada al Senado, se aprecia en los diecinueve casos que de manera conjunta tratamos indudable correspondencia con las exigencias contenidas en la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional sobre el ejercicio por el Gobierno del veto presupuestario. A rasgos generales, las comunicaciones del Gobierno contienen una serie de consideraciones previas que se traducen en un resumen de las principales modificaciones que para el ordenamiento jurídico supondría la aprobación de las proposiciones de ley y en algunas apreciaciones jurídico-políticas contrarias a su tramitación. Tras lo anterior, y aquí lo relevante, en todos los casos el Gobierno, sobre la base cognoscible de estimaciones aportadas por los Ministerios competentes o calculadas a partir de baremos, tendencias, previsiones o datos macroeconómicos propios del ámbito de la Administración General del Estado, realiza una valoración presupuestaria que se acomoda con facilidad a los parámetros requeridos por el TC. Ciñéndose “a los ingresos y gastos que estén efectivamente reflejados en el mismo presupuesto” y refiriéndose “siempre al presupuesto en vigor en cada momento”, el Ejecutivo cifra en todos los casos el impacto que para los créditos o ingresos presupuestarios conllevaría la aprobación de la proposición de ley, precisando así el impacto directo que la medida comportaría respecto del Presupuesto en vigor, a través de la expresión detallada “de las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas”. A tenor de lo anterior, concluye el Gobierno que la aprobación de la proposición de que se trate “es susceptible de producir en los Presupuestos Generales del Estado en vigor una disminución de los ingresos presupuestarios [o un aumento de los créditos presupuestarios], por lo que el Gobierno no presta la conformidad para su tramitación en virtud de lo establecido en el artículo 134.6 de la Constitución”.

En tercer lugar, la Mesa del Senado acepta las diecinueve disconformidades comunicadas por el Gobierno, siendo el literal del acuerdo que en todos los casos adopta el siguiente:

“Teniendo en cuenta que la citada Proposición de Ley incide directamente en los presupuestos generales del Estado en vigor, dar por concluida su tramitación sin que proceda su toma en consideración, al haber manifestado el Gobierno su disconformidad en plazo, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 151.1 del Reglamento del Senado, y comunicar este acuerdo al Gobierno, a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, así como publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales”¹⁶.

omisión en el RS, la referencia al art. 134.6 CE y 151 RS en el comienzo de los escritos del Gobierno, y la cláusula de cierre contenida en los mismos no permiten dudar de que la voluntad del Gobierno es pronunciarse sobre la conformidad o no, por razones presupuestarias, con la tramitación de la proposición de ley presentada en el Senado. No obstante, de nuevo por razones técnicas, nos permitimos indicar que el Gobierno no debería emplear el término *criterio*, pues criterio y conformidad responden a dos facultades del Gobierno diferentes (STC 242/2006, de 24 de julio [FJ. 3]); y aunque en el caso del Senado la primera no se prevea, evitar el vocablo supondría prevenir el riesgo de que al amparo de las previsiones constitucionales y reglamentarias aludidas por el Gobierno este termine en realidad pronunciándose “sobre las repercusiones negativas de la proposición [...] y sobre su contradicción con las finalidades y objetivos de la política del Gobierno” (García-Escudero, 2006: 188), siendo este el sentido del criterio del Gobierno previsto en el RC.

16. Por todos, BOCG, Senado, núm. 302, de 10 de marzo de 2022, pág. 4. En cuatro de los casos, los acuerdos de la Mesa no incluyen el primer inciso destacado en cursiva en el texto; puede que por el hecho de que los escritos del Gobierno tampoco incorporaron la expresión “en vigor” cuando concluyeron, respectivamente, que las iniciativas eran susceptibles de producir en los Presupuestos una disminución de ingresos y un aumento de los créditos, aunque no hay duda de que se referían al Presupuesto en vigor en el ejercicio en el que las proposiciones pretendían comenzar a desplegar sus efectos, sin que se hubiese diferido su entrada en vigor a un futuro ejercicio. BOCG, Senado, núm. 367, de 21 de julio de 2022, pág. 5; núm. 385, de 21 de septiembre de 2022, pág. 3; núm. 465, de 10 de marzo de 2023, pág. 27 y núm. 470, de 23 de marzo de 2023, pág. 3.

De su lectura cabe deducir que, a diferencia de la falta de actualización que en el sentido que ahora se expresa criticamos del Congreso de los Diputados (Nieto-Jiménez, 2023: 416 y 417), la voluntad del Senado por adecuarse a los dictados de la doctrina del TC sobre el veto presupuestario ha supuesto incluso una ampliación, destacada en cursiva, de la motivación formal de los acuerdos de la Mesa, respecto de la utilizada en la IX legislatura, en última instancia impeditivos del inicio del *iter legis* de la proposición¹⁷. La fórmula actualizada que comentamos se encuentra en la línea del reforzamiento motivacional que de aquellos propugnan las SSTC 17/2019, de 11 de febrero (FJ. 4) y 53/2021, de 15 de marzo (FJ. 6), desprendiéndose de ella que la decisión de aceptar el veto y, por tanto, de no someter la proposición a la toma en consideración se fundamenta en el examen por la Mesa de elementos formales (como la emisión *en plazo* de la disconformidad) y materiales (como el objeto del veto opuesto por el Gobierno concretado en una *incidencia directa* de la iniciativa en el Presupuesto o el alcance temporal del mismo que restringe el ejercicio del veto a los *Presupuestos en vigor*).

IV. EL CASO CONCRETO DE LA “PROPOSICIÓN DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA EL APARTADO UNO, PUNTO 2, DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY 37/1992, DE 28 DE DICIEMBRE, DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO”

En el marco de la legislatura XIV, en la que el Senado, a diferencia de lo ocurrido hasta entonces con alguna excepción ya indicada, convive con una frecuente utilización de la potestad que el art. 134.6 CE otorga al Gobierno, resulta merecedor de un comentario aparte el veto presupuestario opuesto a la “Proposición de Ley por la que se modifica el apartado Uno, punto 2, del artículo 91 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido”, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado el 2 de julio de 2021¹⁸. Las dos principales razones para distinguir esta iniciativa de las restantes diecinueve vetadas durante la legislatura son que la referenciada es la única, respecto de las que el Gobierno mostró su disconformidad por razones presupuestarias a lo largo del periodo democrático, que preveía su entrada en vigor para el ejercicio presupuestario siguiente al que se registró (el 1 de enero de 2022, concretamente); y que la disconformidad presupuestaria se sustentó por el Gobierno no en la afectación de la proposición al Presupuesto en vigor sino al límite de gasto no financiero del Estado, el conocido como techo de gasto, aprobado para el año 2022. A continuación detallamos el contenido de la proposición de ley en cuestión y el contexto político-parlamentario en el que se ubica su presentación, a través de lo cual, avanzamos, podremos situar a la fragmentación existente en la Cámara Alta como causa última de un empleo inconstitucional, desde nuestro punto de vista, del veto presupuestario por el Gobierno, asumido por la Mesa del Senado.

17. La adecuación que suponen a la motivación exigida por el TC los añadidos en cursiva ha sido apreciada por la propia Mesa del Senado, por ejemplo, en la “Resolución de la Mesa del Senado frente a la solicitud de reconsideración del Senador Excmo. Sr. D. Carles Mulet García con números de registro de entrada 87.508”, incluida en el acta de la Mesa del 6 de abril de 2021, pág. 756 y en la “Resolución sobre la solicitud de reconsideración del Grupo Parlamentario Nacionalista en el Senado Junts per Catalunya- Coalición Canaria/Partido Nacionalista Canario con número de registro de entrada 143.617”, incluida en el acta de la Mesa del 31 de mayo de 2022, pág. 327.

Las actas de la Mesa del Senado a las que aludimos a lo largo del artículo pueden consultarse desde: <https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/organossenado/mesa/actasmesasenado/index.html>.

18. Su número de expediente es el 622/000072. A través del «buscador de iniciativas y expedientes» ofrecido por la web del Senado puede encontrarse el expediente de la iniciativa, seleccionando la XIV legislatura y consignando en el campo de texto a consultar el número indicado. Una vez dentro, pueden observarse, entre otros documentos, los escritos del Gobierno en los que manifiesta su disconformidad y los de las solicitudes de reconsideración, a los que nos referimos en el texto.

La proposición de ley que da título a este punto tan solo contaba con un artículo, a través del cual se pretendía incluir entre las prestaciones de servicios a las que se les aplica un tipo impositivo reducido del 10 % de IVA los servicios de peluquería, barbería y estética¹⁹. Esta iniciativa tiene su antecedente inmediato en los hechos y decisiones que dieron lugar a una Resolución de la presidenta del Senado dictada al amparo del art. 151.5 RS el 25 de junio de 2021 en la que estimaba las solicitudes de resolución de controversia formuladas por el Gobierno y por el Grupo Socialista, procediendo en consecuencia a declarar la nulidad de una votación ya efectuada en el Pleno, la relativa a una propuesta de modificación presentada al dictamen de un proyecto de ley sobre prevención y lucha contra el fraude fiscal que introducía la misma modificación en la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, que la recogida en la proposición de ley que centra nuestro interés. Un análisis del fondo de este asunto escaparía del objeto de nuestro estudio, que tiene ahora como eje a la fragmentación parlamentaria y al veto presupuestario de proposiciones de ley, por lo que para conocer el detalle de lo sucedido nos remitimos al contenido de aquella resolución publicada tan solo un día antes de que se registrara la proposición de ley que da título a este apartado²⁰, a la aportación doctrinal que ya se ha referido a él (García-Escudero, 2022: 365), y a un próximo trabajo dedicado en exclusiva a esta cuestión.

No obstante, de aquel incidente parlamentario, culminado nada menos que con la anulación de una votación plenaria, pueden destacarse las siguientes circunstancias que creemos determinantes de la actuación posterior del Gobierno con ocasión del veto que opuso a la proposición de ley del Grupo Popular. En la XIV legislatura existe en el Senado una voluntad mayoritaria de incluir los servicios de peluquería, barbería y estética entre los gravados con un tipo reducido del 10 % de IVA. Esa mayoría la conforman todos los grupos de la Cámara Alta a excepción del que respalda al Gobierno. Así lo pone de manifiesto el hecho de que la propuesta de modificación a la que nos hemos referido en el párrafo anterior fue presentada por todos los grupos parlamentarios del Senado a excepción del Socialista, recibiendo a su favor en la sesión plenaria del 23 de junio de 2021 143 votos, frente a 119 votos en contra, correspondientes estos últimos a los senadores socialistas, al de la Agrupación Socialista Gomera y a los tres de Vox²¹.

No es solo en esta votación en la que se hace evidente la exigua mayoría con la que cuenta el Gobierno en el Senado; a esa votación, posteriormente anulada, se llega después de que la mayoría de la Mesa, con el voto en contra de los senadores socialistas, hubiese acordado reconsiderar la inadmisión *in voce* formulada por la presidenta del Senado respecto de la propuesta de modificación presentada y después de que la Mesa, con el voto en contra de los senadores socialistas, rechazara igualmente el veto presupuestario opuesto a la misma por el Gobierno²². En otros términos, lo anterior pone de manifiesto que en la cuestión objeto primero de la propuesta de modificación y luego de la proposición de ley del Grupo Parlamentario Popular, la fragmentación -y consiguiente debilidad parlamentaria- existente en el Pleno del Senado y también

19. BOCG, Senado, núm. 219, de 26 de julio de 2021, pág. 6.

20. BOCG, Senado, núm. 210, de 1 de julio de 2021, pág. 2.

21. Meses antes, el 25 de marzo de 2021, la Comisión de Hacienda del Senado había aprobado una moción instando al Gobierno a aplicar el tipo impositivo reducido a los servicios a los que ya nos hemos referido. El Grupo Socialista tampoco la apoyó, optando por la abstención. En el mismo sentido, ya con posterioridad a lo sucedido con el veto presupuestario a la proposición de ley 622/000072, la moción aprobada por el Pleno del Senado el 22 de septiembre de 2021 instando a incluir la medida en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022; solo los senadores socialistas votaron en contra.

22. La Mesa del Senado en la XIV legislatura contaba con tres senadores del Grupo Socialista (Presidencia, Vicepresidencia Primera y Secretaría Primera), tres del Grupo Popular (Vicepresidencia Segunda, Secretaría Tercera y Secretaría Cuarta) y uno del Grupo Vasco (Secretaría Segunda). Este último, por tanto, decantaba el resultado de las votaciones cuando no existía coincidencia entre los dos principales grupos.

en su Mesa fuerza al Gobierno a utilizar las posibilidades reglamentarias a su alcance o al de su grupo, incluyendo la inexplorada vía del art. 151.5 RS, para impedir la aprobación de una modificación legislativa que entienda contraria a su política fiscal.

En este contexto, sabedor el Gobierno de que en la concreta cuestión sustantiva impositiva su grupo se encuentra en completa minoría en el Senado y habiendo dado muestra de estar dispuesto a emplear los medios constitucionales y reglamentarios necesarios para evitar un resultado adverso a sus intereses legislativos, políticos y presupuestarios, con este mismo objetivo, no pueden extrañar los términos en los que se ejerció el veto presupuestario frente a la proposición de ley presentada por el Grupo Popular el 2 de julio de 2021; más bien habría de considerarse en última instancia una (inadecuada) reacción a la estructural situación de fragmentación parlamentaria que opera como telón de fondo respecto de las controversias que venimos abordando. Se expone a continuación una síntesis de lo sucedido.

La Mesa del Senado, el 21 de julio de 2021, calificó, admitió a trámite y trasladó al Gobierno a los efectos del art. 134.6 CE y 151 RS el texto de la proposición presentada por el Grupo Parlamentario Popular el día 2 del mismo mes. Las fechas son importantes, puesto que el Gobierno, como acto seguido se verá, sustentará su veto en la afectación de la propuesta legislativa al techo de gasto aprobado por el Consejo de Ministros para el año 2022, pero esta aprobación se produjo el 27 de julio, días después de que la proposición fuese presentada y remitida al Gobierno²³.

El 10 de septiembre tuvo entrada en el Senado un escrito en el que el Gobierno mostraba su disconformidad con la tramitación de la proposición de ley al amparo de lo previsto en el art. 134.6 CE. El escrito se divide en tres apartados. En primer lugar se incluyen unas “consideraciones previas” en las que se indica, en resumen, que España es uno de los países con mayor pérdida de recaudación del IVA derivada de aplicar tipos reducidos y se alude al compromiso de los Estados miembros y la Comisión Europea para limitar la aplicación de tipos impositivos reducidos. En segundo lugar, el Gobierno realiza una “valoración” de la medida propuesta en la proposición de ley, señalando que su aprobación “supondría una reducción de la recaudación del IVA por permitir una menor repercusión del impuesto por los mencionados servicios”, indicando la aplicación presupuestaria que se vería afectada (la relativa a los ingresos del Estado provenientes del IVA), y cifrando el impacto presupuestario *en 2022* que se derivaría de la aprobación de la proposición en 203 millones de euros, especificando en qué basa su estimación, principalmente en unos datos “que figuran en el documento

23. El denominado techo de gasto hace referencia al límite de gasto no financiero previsto en el art. 30 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: «1. El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos. El límite de gasto no financiero excluirá las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. 2. Antes del 1 de agosto de cada año el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado [...]». Un detallado estudio sobre este aspecto presupuestario, en (Guerrero Vázquez, 2019: 312). Hay que destacar, no obstante, que el límite de gasto no financiero se incluye en el acuerdo del Consejo de Ministros que se remite a las Cortes Generales en el que se contienen los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, *ex art.* 15.1 de la Ley Orgánica 2/2012, pero, desde el año 2016 (respecto del techo de gasto para el año 2017) el límite de gasto no financiero no se somete a votación en el Parlamento. Es decir, desde aquel año, las Cámaras debaten el acuerdo del Gobierno pero solo someten a votación los objetivos de estabilidad y de deuda pública. Parecen desconocer este extremo los miembros de la Mesa del Senado que trataron de defender el veto del Gobierno apoyado en la afectación al techo de gasto con el argumento de que el mismo había sido «aprobado por amplia mayoría en el Congreso de los Diputados» (acta de la Mesa de 14 de septiembre de 2021, pág. 207), algo que no había ocurrido. De hecho, el 13 de septiembre lo que aprobó el Congreso no fueron siquiera los objetivos de estabilidad, estando en suspenso el acuerdo por el que se fijaron los del periodo 2021-2023, sino que se limitó a apreciar por mayoría absoluta la situación de emergencia extraordinaria que estaba sufriendo España, a los efectos previstos en los artículos 135.4 CE y 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012.

de previsión ligado al límite de gasto no financiero del Estado 2022”, que, reiteramos, no se había aprobado al tiempo de presentar la iniciativa.

En último lugar, el Gobierno expresa su “criterio”, en cuya motivación si bien reconoce que el TC, con cita de sentencia incluida, ha establecido que el veto solo puede afectar a iniciativas cuya aprobación tienen repercusión en el ejercicio presupuestario en curso, decide reinterpretar la doctrina del Alto Tribunal introduciendo un “sin embargo” a lo que acaba de reconocer. Así, sustenta su disconformidad en que la iniciativa “modificaría de forma explícita y directa el Acuerdo del Consejo de Ministros [en el que se fijó el techo de gasto], lo que supondría una clara intromisión en el reparto de competencias establecido en la Constitución Española, dado que corresponde al Gobierno la definición, elaboración y ejecución de la política presupuestaria”. De este modo, el Gobierno se aparta de lo establecido por el TC, mostrándose disconforme con la tramitación de una proposición cuya repercusión estaba prevista para un ejercicio presupuestario futuro, basándose en la afectación del límite de gasto no financiero aprobado por el Ejecutivo, esto es, dando un paso más en el abuso de la facultad que el primer Gobierno de la legislatura XII había llevado a cabo en el Congreso cuando sustentó en circunstancias análogas su veto no en la repercusión de la iniciativa en el Presupuesto en vigor sino en el efecto presupuestario de la iniciativa en los objetivos de estabilidad y deuda aprobados por la Cámara (Gómez Corona, 2018: 24 y 25), algo cronológicamente posterior en el ciclo presupuestario a la fijación del límite de gasto no financiero.

La Mesa del Senado, en su reunión del 14 de septiembre de 2021, acordó, ante el veto presupuestario opuesto a la proposición que pretendía modificar en el sentido indicado la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido,

“Dar por concluida su tramitación sin que proceda su toma en consideración, al haber manifestado el Gobierno su disconformidad en plazo, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 151.1 del Reglamento del Senado, y comunicar este acuerdo al Gobierno, a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, así como publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales”²⁴.

Esta decisión del órgano rector se adoptó por mayoría, gracias al voto favorable del secretario segundo (PNV), unido al de los tres senadores socialistas que formaban parte de la Mesa. Esta aceptación del veto del Gobierno por parte del secretario segundo contrasta con el rechazo que mantuvo respecto del veto opuesto por el Gobierno dos meses antes a la propuesta de modificación aprobada y luego anulada con contenido semejante al de la proposición de ley ahora en cuestión, y con entrada en vigor también diferida al año 2022²⁵. Como se recoge en el acta de la reunión de la Mesa del 14 de septiembre, el citado secretario no desconocía la doctrina del TC sobre veto presupuestario y sus límites, si bien estimó que “en este caso concreto, concurren circunstancias específicas que, al entender de su grupo parlamentario, deben ser tomadas en consideración, como es la realidad del inicio de facto del procedimiento en orden

24. BOCG, Senado, núm. 230, de 16 de septiembre de 2021, pág. 2.

25. En aquella anterior ocasión (23 de junio de 2021), con el voto del secretario segundo unido al de los tres senadores populares presentes en el órgano, la Mesa había acordado «no admitir a trámite, por mayoría, la disconformidad del Gobierno, ya que al referirse la propuesta de modificación a un ejercicio presupuestario futuro, no estando suficientemente motivado que la aprobación de la misma pueda afectar al presupuesto en vigor, no cabe, conforme a la jurisprudencia constitucional, que el Gobierno oponga su disconformidad a la tramitación, en virtud de los artículos 134.6 de la Constitución y 151 del Reglamento del Senado».

a la elaboración del proyecto de presupuestos²⁶, a través de la fijación del límite de gasto no financiero. Bajo esta premisa sostuvo que de aprobarse una medida como la contenida en la iniciativa legislativa ello “incidiría directamente en la elaboración del proyecto presupuestario en ciernes”, advirtiendo sobre la posibilidad de un “cierto conflicto competencial” por ser al Ejecutivo a quien corresponde la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y velar por el cumplimiento de las medidas de estabilidad presupuestaria y los compromisos al respecto adquiridos con la Unión Europea²⁷. Estos argumentos se sumaron a los esgrimidos por parte del secretario primero (PSOE), que defendió en la Mesa el ejercicio por el Gobierno de su facultad de veto por razones presupuestarias, sosteniendo incluso que el Ejecutivo contaba con “un plus de legitimación” habida cuenta del techo de gasto que había sido ya fijado²⁸. Desde su óptica, “los grupos parlamentarios no pueden, por medio de una proposición de ley, condicionar la elaboración de un presupuesto futuro”²⁹. Por su parte, los tres miembros del PP presentes en la Mesa votaron en contra del acuerdo adoptado, abogando por el cumplimiento estricto de la jurisprudencia del TC que ciñe el ejercicio de la disconformidad a medidas con repercusiones financieras en el ejercicio presupuestario en curso.

Tras aludir a las razones materiales que condujeron a aquella decisión de la Mesa de calificar favorablemente el escrito de disconformidad del Gobierno y, por ende, poner fin a la tramitación de la proposición de ley, debe repararse también en que la expresión formal del acuerdo de la Mesa resulta ya expresiva de la involución que la decisión supuso respecto del cumplimiento de la doctrina del TC y de la anteriormente elogiada actualización que al respecto había llevado a cabo el Senado. En coherencia con la extensión, a nuestro juicio inconstitucional, del ámbito temporal del veto que el Gobierno había perpetrado y la Mesa después avalado, del tenor del acuerdo desapareció su común inicio en la XIV legislatura -“*teniendo en cuenta que la citada Proposición de Ley incide directamente en los presupuestos generales del Estado en vigor [...]*”, retrotrayéndose a la fórmula empleada en la IX legislatura, anterior, por tanto, a la perfeccionada y completada doctrina del TC sobre veto presupuestario desde el año 2018.

El 21 de septiembre la Mesa desestimó por igual mayoría la solicitud de reconsideración formulada por el grupo autor de la proposición de ley. De la lectura de los fundamentos de Derecho incluidos en la resolución que resuelve la reconsideración planteada, contenida en el acta de aquella reunión, aquellos pueden reunirse en tres.

En primer lugar, la mayoría de la Mesa del Senado entiende que respecto del uso hecho por el Gobierno de la prerrogativa contenida en el art. 134.6 CE “la Mesa de la Cámara no tiene mayor capacidad decisoria que proceder a la tramitación de la disconformidad manifestada, tras comprobar el cumplimiento de los requisitos formales establecidos por la Constitución y el Reglamento del Senado, según la jurisprudencia antes resumida, ya que cualquier otro acuerdo podría impedir el uso de dicha facultad gubernamental”. Esta jurisprudencia a la que se refiere es la extensa y reiterada sobre la genérica función de calificación de las Mesas parlamentarias, obviando lo que de manera concreta desde el año 2018 viene sosteniendo el TC respecto de la calificación y el margen de respuesta por la Mesa ante un escrito de disconformidad del Gobierno, como se explicitaba en la síntesis jurisprudencial expuesta al inicio del artículo. Con

26. Pág. 208 del acta.

27. Pág. 209 del acta.

28. Pág. 207 del acta.

29. Pág. 208 del acta.

este planteamiento la Mesa se sitúa más cerca de lo sostenido por el TC en la Sentencia 242/2006, de 24 de julio (FJ. 6) que de lo perfilado y reiterado a partir de la STC 34/2018, de 12 de abril (FJ. 7).

En segundo lugar, la mayoría de la Mesa estimó que la disconformidad expresada lo había sido dentro del plazo que marca el art. 151.3 RS, a diferencia de lo que entendían los solicitantes de la reconsideración, ya que al ser la proposición presentada en el mes de julio (fuera del periodo ordinario de sesiones) el plazo debía empezar a computarse desde el 1 de septiembre de 2021.

En tercer lugar, la Mesa basó su negativa a reconsiderar la decisión inicial en la suficiencia de la motivación contenida en el escrito del Gobierno, asentada en una serie de cálculos y con cita de la partida presupuestaria afectada; respaldando así mismo el argumento sustentado por el Ejecutivo en su veto relativo a la alteración de la cifra del techo de gasto que supondría la medida propuesta. Tras reiterarse en varias ocasiones en la resolución que el límite de gasto no financiero había sido acordado el día 27 de julio, y que este se vería alterado en caso de aprobarse la iniciativa, aun aceptándose hipotéticamente la argumentación del Gobierno asumida por la Mesa no puede olvidarse que la iniciativa fue presentada, calificada, admitida y remitida al Ejecutivo antes de que aquello sucediese, viéndose luego frustrado el derecho de iniciativa de los impulsores de la proposición por un hecho posterior y desconocido en el momento de su legítimo, y especialmente protegido, ejercicio³⁰.

Para concluir, a la espera de la resolución por el TC del recurso de amparo admitido, cuyo objeto son los acuerdos de la Mesa de 14 y 21 de septiembre de 2021³¹, nos permitimos apuntar algunas reflexiones que, salvo giro en el sentido jurisprudencial al respecto, con probabilidad sustentarán la decisión del Alto Tribunal. Las expectativas que expresamos en orden a la concesión del amparo solicitado gravitan en la mera traslación de la doctrina del TC sobre veto presupuestario, como detallamos ahora.

La extensión del ámbito temporal de la potestad del veto presupuestario que supone la disconformidad expresada con la tramitación de la proposición de ley que tratamos puede reputarse inconstitucional, no ya solo en virtud de precedentes o criterios prefijados como sí existían en el Congreso (Nieto-Jiménez, 2023: 399 y 400), sino a tenor de lo que con absoluta claridad integra la doctrina del TC y que cronológicamente repasamos. La actuación del Gobierno no se corresponde con la propia finalidad del veto presupuestario, que es “garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos o prorrogado como consecuencia de la no aprobación de esta Ley”³². En el asunto que nos ocupa el Presupuesto no sirvió de parámetro para fundamentar el veto presupuestario, ni el del año 2022 que no estaba elaborado ni el del año 2021 que hubiera podido quedar en su caso prorrogado. La disconformidad presupuestaria esgrimida por el Gobierno tampoco puede encontrar acomodo en la perfeccionada doctrina del TC imperante desde el año 2018. Tomando la STC 34/2018, de 12 de abril (FJ. 7) como muestra de las que con anterioridad englobamos en primer bloque de ellas, el ejercicio de la potestad gubernamental en el caso concreto que abordamos no se ajusta a su constitucional alcance objetivo, puesto que el Ejecutivo se muestra incapaz de ceñirla “a los ingresos

30. De la resolución desestimatoria de la Mesa se solicitó reconsideración, que fue inadmitida por la misma mayoría que venía operando (PSOE-PNV) en la Mesa del 28 de septiembre, al entender que reglamentariamente tan solo cabe una solicitud de reconsideración de los acuerdos de la Mesa.

31. <https://www.europapress.es/economia/fiscal-00347/noticia-tc-admite-recurso-amparo-pp-contra-veto-senado-reduccion-iva-peluquerias-20220307170408.html> (última visita: 8 de noviembre de 2023).

32. STC 242/2006, de 24 de julio (FJ. 6).

y gastos que estén efectivamente reflejados en el mismo presupuesto”; tampoco a su alcance temporal puesto que aquel se opone frontalmente a que “el ejercicio de la potestad del artículo 134.6 CE se restringe [...] a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso”, no pudiendo desplegarse “por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 CE”. Respecto de la motivación exigible, si bien el Gobierno consignó una cifra y explicitó la partida presupuestaria perjudicada, esa concreción de los créditos no se refería a “los contenidos en el presupuesto en vigor”.

Si se acude a la confirmación de la doctrina del TC contenida en sus SSTC 94/2018, de 17 de septiembre; 17/2019, de 11 de febrero; y 53/2021, de 15 de marzo, y se trasladan sus argumentos y conclusiones, con mayor seguridad si cabe puede deducirse la desnaturalización del presupuesto habilitante de la prerrogativa contenida en el art. 134.6 CE³³ y la vulneración del derecho consagrado en el art. 23.2 CE en conexión con el del art. 23.1 CE de los firmantes de la proposición de ley presentada por el Grupo Popular en el Senado. Tratadas en páginas anteriores de esta investigación, aquellas sentencias traen causa del veto presupuestario opuesto por el Gobierno y aceptado por la respectiva Mesa respecto de proposiciones de ley que diferían su entrada en vigor al ejercicio presupuestario siguiente, bajo el pretexto, en el caso de las dos recaídas en el ámbito estatal, de salvaguardar el principio de estabilidad presupuestaria y los objetivos de estabilidad aprobados por las Cortes³⁴.

En síntesis, tomando como referencia a la STC 94/2018, de 17 de septiembre (FJ. 7), aplicar extensivamente el ejercicio del veto presupuestario a proposiciones de ley cuya entrada en vigor y efectos se contemplan para un ejercicio presupuestario futuro es una contravención de la doctrina del TC; supone desnaturalizar la razón de ser de la facultad que el art. 134.6 CE reconoce al Gobierno; “limitar a las Cortes Generales a que, en el ejercicio de su autonomía reconocida constitucionalmente (art. 72 CE), puedan éstas adoptar iniciativas que no afecten al presupuesto en vigor”; y, en lo referido a la asunción del veto en estas condiciones por la Mesa, “una limitación contraria al ejercicio de la vertiente esencial y más genuina del *ius in officium* de los parlamentarios, como es la del derecho a la iniciativa legislativa y a que las proposiciones de ley presentadas por los grupos puedan ser sometidas al debate de oportunidad política ante el Pleno de la Cámara”; a lo que le siguió en todos los casos la declaración de la vulneración del derecho del art. 23.2 en conexión con el del 23.1 CE³⁵.

33. Cual es «la vinculación estricta a la norma presupuestaria, que debe por ello verse afectada», como indica la STC 34/2018, de 12 de abril (FJ. 9).

34. Teniendo en cuenta que la STC 94/2018, de 17 de septiembre (FJ. 7) diferencia con nitidez el Presupuesto General del Estado aprobado por las Cortes Generales y los objetivos de estabilidad presupuestaria aprobados para escenarios presupuestarios plurianuales, circunscribiendo la aplicación de la disconformidad al primero, sobre la cuestión presupuestaria de fondo relativa a la repercusión de los objetivos de estabilidad y el límite de gasto no financiero en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, véase (Jiménez Díaz, 2018) y (Aranda Álvarez, 2019).

35. En refuerzo de lo anterior, la opinión, compartida, de Ortega Santiago para quien «la Constitución, los Estatutos y los Reglamentos parlamentarios, atribuyen esta competencia [la prevista en el art. 134.6 CE] al Gobierno en relación con el equilibrio presupuestario de un determinado ejercicio (año), pero la previa conformidad del Gobierno, como requisito o condición para la viabilidad procedimental de iniciativas legislativas que son proyección del ejercicio de un derecho fundamental (23.2 CE), no puede extenderse analógicamente -sin más- a la preservación de otros principios presupuestarios como por ejemplo la sostenibilidad financiera o la planificación plurianual y la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos en ese marco, allí donde no se haya previsto expresamente (la reciente reforma del artículo 135 CE no dispone nada en ese sentido)» (Ortega Santiago, 2018: 311 y 312).

Así las cosas, la Mesa del Senado debió haber rechazado por razones de legalidad la disconformidad presupuestaria expresada por el Gobierno respecto de la “Proposición de Ley por la que se modifica el apartado Uno, punto 2, del artículo 91 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido”³⁶.

Su decisión en el sentido opuesto supone, en nuestra opinión, no solo una infracción de la legalidad del *ius in officium* lesiva del derecho fundamental de sus autores; también una actuación contraria a sus propios actos, porque menos de tres meses antes de que aceptara el veto a la iniciativa referida, la Mesa, el 23 de junio de 2021, en el marco de la controversia referenciada al inicio del apartado que se saldó con una resolución dictada al amparo del art. 151.5 RS, no admitió la disconformidad del Gobierno con la tramitación de una propuesta de modificación con similar contenido al de la proposición de ley por ir referida precisamente a un ejercicio presupuestario futuro. Así mismo, en defensa de las potestades parlamentarias, aceptar la argumentación mantenida por el Ejecutivo en el caso concreto analizado puede implicar una restricción excesiva e indebida de la potestad legislativa que ostenta la Cámara (art. 66.2 CE) por cuanto el grupo parlamentario o los veinticinco senadores que impulsen una proposición de ley solo tendrían expectativas ciertas de que sus *ius ut procedatur*³⁷ no va a verse frustrado si se trata de una proposición de ley presentada en los primeros seis meses del año (es a partir de cuando, aproximadamente y en circunstancias de estabilidad política, queda aprobado por el Gobierno el techo de gasto) que contenga medidas susceptibles de implicar repercusiones financieras para un ejercicio presupuestario diferente al que se está desarrollando cuando se plantea.

V. EL HORIZONTE QUE MARCAN LOS PRIMEROS COMPASES DE LA LEGISLATURA XV EN MATERIA DE VETO PRESUPUESTARIO

Antes de finalizar el presente artículo no puede obviarse la realidad político-parlamentaria existente a su cierre, coincidiendo con la investidura de Pedro Sánchez (PSOE) otorgada por la mayoría absoluta del Congreso el 16 de noviembre de 2023. En el Senado, las elecciones generales del 23 de julio del mismo año otorgaron al PP mayoría absoluta en todos sus órganos, por lo que parece evidente que la Cámara Alta está llamada a contar con una intensa presencia en la contienda política y mediática de nuestros días; de hecho así ocurrió en los primeros meses de la legislatura cuando el Gobierno aún se encontraba en funciones.

En materia de veto presupuestario es también esperable que si la legislatura prospera su uso se mantenga igual de frecuente, o incluso se incremente, que en la legislatura XIV, siendo aritméticamente incapaz el PSOE de evitar la toma en consideración de proposiciones de ley que la mayoría absoluta del PP impulse. En los escasos meses de vida de la legislatura XV que transcurrieron hasta la investidura otorgada a mediados de noviembre el Gobierno en funciones mostró su disconformidad por motivos presupuestarios con la tramitación de cuatro proposiciones de ley del Grupo Popular.

36. La STC 94/2018, de 17 de septiembre (FJ. 9) deja lugar a pocas dudas: «[...] 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)».

37. Esa es la expresión que en alguna sentencia, como la STC 10/2016, de 1 de febrero (FJ. 5), ha utilizado el TC para referirse de otro modo al derecho, mencionado anteriormente, a que las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios puedan ser sometidas al debate de oportunidad política ante el Pleno de la Cámara.

Por un lado, se trata de la “Proposición de Ley de modificación del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, para la asimilación legal de la valoración de las situaciones de dependencia con la calificación mínima del grado de discapacidad”; de la “Proposición de Ley por la que se deroga la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones”; y de la “Proposición de Ley de modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita”³⁸. Estas iniciativas no difieren su entrada en vigor a otro ejercicio presupuestario y el escrito de disconformidad del Gobierno se ajusta a los parámetros fijados por el TC, en los términos analizados para las diecinueve proposiciones vetadas en la legislatura XIV. La Mesa del Senado aceptó los vetos, afinando aún más la expresión formal de su acuerdo, al introducir una referencia expresa al requisito de la motivación que reúne la manifestación del Gobierno³⁹.

Tal y como se intuye para lo que reste de legislatura, el conflicto entre el Gobierno en funciones y la Cámara estuvo al borde de producirse al presentar el Grupo Popular sendos escritos de oposición a los vetos del Gobierno manifestados para las dos primeras proposiciones. A pesar de la alta probabilidad de que prosperasen en virtud de su mayoría absoluta en la Mesa, el grupo optó por retirar ambos escritos y presentar dos nuevas proposiciones sobre la misma materia, pero esta vez con previsión de entrada en vigor de sus medidas al inicio del siguiente ejercicio presupuestario⁴⁰.

Por otro lado, la conflictividad latente que se aprecia en los ejemplos señalados se evidencia en el caso del cuarto veto presupuestario opuesto, en esta ocasión a la “Proposición de Ley por la que se modifica el apartado Uno, punto 2, del artículo 91 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido”⁴¹. Como se intuye, de nuevo la voluntad de aplicarle un tipo impositivo reducido a los servicios de peluquería, barbería y estética se hace presente en el Senado, a través de esta proposición similar a la que nos ocupó en el anterior apartado presentada y vetada por el Gobierno en la legislatura XIV⁴². En la misma línea, contiene una disposición final que prevé su entrada en vigor el 1 de enero de 2024, esto es, en el ejercicio presupuestario que sigue al que rige cuando se presenta.

El escenario se repite, el Gobierno en funciones muestra en octubre de 2023 su disconformidad con la tramitación de la proposición por entender que su aprobación podría producir una disminución de los ingresos presupuestarios. Como puede observarse

38. Iniciativas con número de expediente 622/000003, 622/000007 y 622/000011. A través del «buscador de iniciativas y expedientes» ofrecido por la web del Senado, puede encontrarse el expediente de cada proposición, seleccionando la XV legislatura y consignando en el campo de texto a consultar el número indicado. Una vez dentro de cada expediente, pueden verse, entre otros documentos, los escritos del Gobierno en los que manifiesta su disconformidad, a los que nos referimos en el texto

39. Los acuerdos de la Mesa son: «Teniendo en cuenta que la citada proposición de ley incide directamente en los presupuestos generales del Estado en vigor, dar por concluida su tramitación sin que proceda su toma en consideración, al haber manifestado *motivadamente* el Gobierno su disconformidad en plazo, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 151.1 del Reglamento del Senado, y comunicar este acuerdo al Gobierno, a los portavoces de los grupos parlamentarios y a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, así como publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales». BOCG, Senado, núm. 22, de 19 de octubre de 2023, págs. 3 y 5; y núm. 34, de 23 de noviembre de 2023, pág. 2.

40. BOCG, Senado, núm. 26, de 3 de noviembre de 2023, págs. 16 y 21.

41. BOCG, Senado, núm. 16, de 28 de septiembre de 2023, págs. 20. Con número de expediente 622/000006.

42. A todos los intentos descritos que se hicieron en la legislatura XIV para modificar la Ley del IVA en el punto ya conocido, habría que sumar los efectuados vía enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para los años 2022 y 2023. Nuevamente, el Gobierno las vetó, la Mesa de entonces rechazó las disconformidades por razones presupuestarias y fue el presidente, vía art. 151.5 RS, quien resolvió las controversias en favor del Gobierno, aunque antes de efectuar votación alguna.

consultando el expediente de la iniciativa accesible desde la web del Senado, el Ejecutivo extiende a lo largo de catorce páginas la argumentación en que se apoya para ejercitar el veto presupuestario. En esencia, tras sostener que “la normativa comunitaria permite aplicar el tipo del 10 por ciento a los servicios de peluquería, pero no a los servicios de estética” y concretar el impacto presupuestario de la medida y la aplicación presupuestaria que se vería afectada, su motivación se centra en demostrar que la proposición afecta materialmente a los Presupuestos Generales del Estado en vigor, aunque formalmente se trate de eludir la afectación de la medida propuesta a los mismos retrasando el comienzo de su vigencia al siguiente ejercicio.

Esta afectación material que trata de fundamentarse en el extenso escrito vendría dada porque “las modificaciones tributarias [...] despliegan efectos sobre la realidad social y económica desde el momento de su aprobación, independientemente de su fecha de entrada en vigor”; y “como consecuencia de las obligaciones derivadas del principio de estabilidad presupuestaria y de la exigencia de equilibrio”. En este sentido, el Gobierno mantiene que la normativa europea y las leyes de estabilidad que desarrollan el art. 135 CE “han introducido en nuestro país la denominada “presupuestación en dos fases”, lo cual ha modificado el ciclo presupuestario convencional y conlleva inevitablemente que el principio de anualidad quede diluido, de modo que el ejercicio de la facultad de veto del Gobierno no puede venir solo referido a la Ley de Presupuestos Generales del Estado en vigor”. Concretamente, en referencia a los objetivos de estabilidad presupuestaria, considera el Ejecutivo en funciones que “deben ser cubiertos por las mismas garantías que la propia Ley de Presupuestos de modo que si una iniciativa parlamentaria resulta incompatible con los mismos, el Gobierno está obligado a ejercer su facultad prevista en el art. 134.6 CE, como sucede en este caso”.

Sin ánimo de reiterar lo ya expresado por nuestra parte a lo largo del texto, debe incidirse en la reinterpretación que supone la motivación de la disconformidad respecto de los límites temporales del veto presupuestario claramente delimitados por la jurisprudencia del TC. Ya la STC 34/2018, de 12 de abril (FJ. 7), precisaba que “ciertamente todo presupuesto está lógicamente y temporalmente conectado con las cuentas públicas aprobadas en ejercicios anteriores, y con las que se prevé elaborar para los ejercicios futuros, lo que encuentra su reflejo más evidente en los denominados “escenarios presupuestarios plurianuales” [...]. Sin embargo, tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio de la potestad del artículo 134.6 CE se restringe, igualmente, a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso”. Además, de modo concreto, las sentencias que integran ese segundo bloque de resoluciones al que aludíamos al comienzo del artículo centradas específicamente en la dimensión temporal del veto, y ante casos de disconformidades igualmente esgrimidas por el Gobierno bajo el pretexto de la salvaguarda del principio de estabilidad presupuestaria, matizaron que “el establecimiento de determinados objetivos de estabilidad para “escenarios presupuestarios plurianuales”, inmediatamente posteriores a los de un presupuesto en vigor, carecen de las características propias de la ejecución presupuestaria [...] y su eficacia se limita a determinar el marco en el que deberán elaborarse los presupuestos de ejercicios siguientes” (STC 94/2018, de 17 de septiembre [FJ. 7])⁴³.

43. Como consecuencia de ello, seguía la sentencia en el mismo fundamento, «la decisión de aplicar la facultad del artículo 134.6 CE a escenarios temporales posteriores a los de un presupuesto en vigor lleva consigo una extensión en la potestad de su ejercicio que excede del propio marco constitucional, que limita tal aplicación, como así lo ha declarado este Tribunal, a las partidas presupuestarias que impliquen una modificación de las partidas de ingresos o de gastos ya autorizados y aprobados previamente por el Parlamento en la ley de presupuestos».

A diferencia de lo que sucedió en la legislatura XIV, la Mesa del Senado de la XV, en su reunión del 17 de octubre de 2023, acordó “no admitir a trámite la disconformidad del Gobierno, ya que al referirse la proposición de ley a un ejercicio presupuestario futuro no cabe, conforme a la jurisprudencia establecida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 94/2018, que el Gobierno oponga su disconformidad a la tramitación en virtud de los artículos 134.6 de la Constitución y 151 del Reglamento del Senado, y comunicar este acuerdo a su autor”. La decisión adoptada por mayoría⁴⁴, con los votos a favor de los miembros de la Mesa pertenecientes al Grupo Popular (presidente, vicepresidente primero, secretaria primera y secretaria segunda) y los votos en contra de los miembros que forman parte del Grupo Socialista (vicepresidente segundo, secretaria tercera y secretario cuarto), refuerza la idea de la probable conflictividad que en relación con el veto presupuestario podría darse durante la legislatura, constituyendo la primera vez que la Mesa del Senado rechaza un veto presupuestario del Gobierno a la tramitación de una proposición de ley. Consecuencia de lo anterior, la proposición fue debatida y aprobada en el Pleno del Senado del 8 de noviembre, con 167 votos a favor y los 88 votos contrarios de los senadores socialistas. En caso de que el Gobierno, y su mayoría parlamentaria, quisiera persistir en su voluntad tendría en su mano varias opciones: no resulta factible la vía del art. 151.5 RS toda vez que, de entrada, el presidente del Senado es favorable a la tramitación de la iniciativa; podría esforzarse en el retraso de su tramitación a su paso por el Congreso, aunque su mayoría en la Mesa de la Cámara Baja depende de Sumar; plantear un conflicto de atribuciones contra el Senado o interponer un recurso de inconstitucionalidad una vez aprobada, en su caso, la ley.

VI. CONCLUSIONES

A lo largo del artículo ha podido comprobarse como se produce en la XIV legislatura del Senado un desconocido y recurrente empleo del veto presupuestario por parte del Gobierno para oponerse a la tramitación de proposiciones de ley impulsadas por grupos parlamentarios de la Cámara Alta, ello coincidiendo con la elevada fragmentación de su composición que determina una débil y heterogénea mayoría de apoyo al Gobierno, quien carece de cómoda certidumbre a la hora de frenar la toma en consideración de iniciativas de la oposición en el Pleno. En su práctica totalidad hemos apreciado, tanto por parte del Gobierno como por la Mesa del Senado, un óptimo acomodo a la actualizada jurisprudencia del TC sobre los márgenes del veto presupuestario a los que debe ajustarse su ejercicio por el primero y su calificación por la segunda. Ello no ocurrió en un concreto caso analizado, donde tratamos de argumentar la inconstitucionalidad que supone la indebida extensión temporal de la disconformidad presupuestaria llevada a cabo por el Gobierno y asumida por la Mesa del Senado, lesiva del *ius in officium* de los autores de la proposición y muestra del paso atrás que supone por parte de ambos órganos en lo que se refiere al cumplimiento de lo exigido por el TC. En la legislatura XV el camino no parece demasiado esperanzador, intuyendo un expansivo empleo del veto por parte del Gobierno que se enfrenta a un Senado controlado por una mayoría absoluta de oposición. Sus primeros compases ya dan muestra de la conflictividad que puede reiterarse, a partir de una reinterpretación de la doctrina del Alto Tribunal por el Gobierno en expansión temporal de la facultad otorgada por el art. 134.6 CE, que ahora no es aceptada por la Mesa del Senado con un color político diferente. Ello nos sitúa de nuevo en la casilla de salida, con una situación similar a la producida en la legislatura XII del Congreso, un Gobierno en funciones opone el veto presupuestario y la Mesa de la Cámara no lo acepta, con dos diferencias. De

44. Véase el acta de la Mesa, en su pág. 91.

un lado, se ha producido un intercambio de roles, el partido que en la legislatura XII expresaba su disconformidad con proposiciones del Congreso y se encontró en dos ocasiones con el rechazo de la Mesa controla en la XV la Mesa del Senado, y es quien frena el veto del partido hoy en el Gobierno y que tres legislaturas atrás los padecía y trataba de levantar en el órgano rector. De otro lado, en la legislatura XV el Gobierno ya cuenta con un sólido cuerpo jurisprudencial al que debería ajustar el ejercicio del veto presupuestario, una solidez, que como se ha detectado, no logra acabar con los abusos del instituto constitucional por el Gobierno, a veces asumidos por la Cámara, cuando se hace primar la voluntad política y las mayorías parlamentarias favorables son frágiles, heterogéneas o aritméticamente imposibles de articular.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, Manuel (2007): La organización institucional de las Comunidades Autónomas, en: Revista Española de Derecho Constitucional, número 79, pp. 9-32.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro (2019): La tramitación parlamentaria de los objetivos de estabilidad en el ciclo presupuestario, en: Corts: Anuario de Derecho Parlamentario, número 32, pp. 19-67.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad (2006): El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad (2022): El debido retorno del Parlamento a los hábitos prepandemia, en: Tudela, José y Kölling, Mario (Eds.), Calidad democrática y Parlamento, Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad y Marcial Pons, pp. 347-373.
- GÓMEZ CORONA, Esperanza (2018): Las potestades financieras de las Cortes Generales: del uso al abuso del veto presupuestario sobre las enmiendas con repercusiones financieras, en: Revista General de Derecho Constitucional, número 28, pp. 1-33.
- GÓMEZ LUGO, Yolanda (2021): Las funciones parlamentarias en un escenario fragmentado, en: Gutiérrez Gutiérrez, Ignacio y Salvador Martínez, María (Eds.), División de poderes en el Estado de partidos, Madrid: Marcial Pons, pp. 23-52.
- GÓMEZ LUGO, Yolanda (2022): Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa, en: Revista Española de Derecho Constitucional, número 126, pp. 155-187.
- GUERRERO VÁZQUEZ, Pablo (2019): Freno constitucional al endeudamiento y descentralización política, Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- JIMÉNEZ DÍAZ, Andrés (2018): El derecho de enmienda y el veto del Gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, en: Revista de las Cortes Generales, número 104, pp. 455-484.
- MARRERO GARCÍA-ROJO, Ángel (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), en: Revista Española de Derecho Constitucional, número 80, pp. 309-359.
- NIETO-JIMÉNEZ, José C. (2022): Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019), en: Revista de Estudios Políticos, número 196, pp. 159-192.
- NIETO-JIMÉNEZ, José C. (2023): El empleo del veto presupuestario como vía alternativa para rechazar proposiciones de ley en tiempos de fragmentación parlamentaria: precedentes, evolución jurisprudencial y afectación de nuevos derechos, en: Nuove Autonomie, número 1/2023, pp. 389-420.
- ORTEGA SANTIAGO, Carlos (2018): Actualización de los instrumentos de control del Parlamento, en: Seijas Villadangos, Esther (Coord.), Parlamento y parlamentarismo: origen y retos, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 289-314.
- RIDAO, Joan (2019): El “veto” o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión, en: Corts: Anuario de Derecho Parlamentario, número 32, pp. 151-186.

- SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2019): Informe de la Secretaría General sobre el ejercicio de la facultad del Gobierno prevista en los artículos 134.6 de la Constitución y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados después de la reciente jurisprudencia constitucional, en: Revista de las Cortes Generales, número 106, pp. 529-547. ■