

# 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) (\*)

ÁNGEL MARRERO GARCÍA-ROJO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL VETO PRESUPUESTARIO SEGÚN LA STC 223/2006: 1. *El objeto de los recursos de inconstitucionalidad resueltos por la STC 223/2006.* 2. *La interpretación de los preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura impugnados.* 3. *Naturaleza y tramitación de los presupuestos y confianza parlamentaria.* 4. *Facultades de Gobierno y Parlamento respecto del ejercicio del veto presupuestario.*—III. EL SORPRENDENTE GIRO DE LA STC 242/2006.—IV. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN: 1. *Necesidad de previsión expresa de la facultad de veto presupuestario.* 2. *Reglamento parlamentario y facultad de veto presupuestario.* 3. *Control parlamentario del ejercicio de la facultad de veto presupuestario.* 4. *Control jurisdiccional del acuerdo del órgano parlamentario sobre el ejercicio de la facultad de veto presupuestario.* 5. *El supuesto específico del control de la estricta declaración de voluntad del Gobierno de desconformidad con la tramitación de la enmienda o proposición de ley.*—  
BIBLIOGRAFÍA CITADA.

## I. INTRODUCCIÓN

La STC 223/2006, de 6 de julio, resolvió dos recursos de inconstitucionalidad acumulados, interpuestos respectivamente por el Consejo de Gobierno

---

(\*) A Pedro Cruz, a Javier Jiménez Campo y a Juan Luis Requejo les debo mucho más que mi gratitud por los comentarios y observaciones que han hecho a distintas versiones de este trabajo y por todo lo que jurídicamente de ellos siempre he aprendido. Tuve el privilegio de disfrutar, en unos inolvidables años en el Tribunal Constitucional, del ejemplo cercano de su categoría humana, de su integridad personal y profesional y de su sentido de la lealtad institucional, y he tenido la fortuna de contar siempre desde entonces con su consejo y apoyo. Mi agradecimiento, también, a Carmen Noguerol, compañera, amiga y excelente jurista, por su ayuda y sus inteligentes sugerencias.

de la Junta de Extremadura y ochenta y un Senadores pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista, contra dos preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, introducidos en su reforma aprobada en sesión plenaria celebrada el día 29 de mayo de 1997.

El primero de dichos recursos de inconstitucionalidad, el interpuesto por el Consejo de Gobierno, fue inadmitido por la STC 223/2006, al considerar que el citado órgano colegiado ejecutivo autonómico carecía de legitimación para plantearlo. Se argumenta, en esencia, que del apartado 2 del artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional [que se considera plenamente conforme con la Constitución y, en concreto, con lo previsto en su artículo 162.1.a)] se desprende que los Parlamentos y Gobiernos autonómicos no pueden interponer recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley (por emplear la misma expresión que el señalado precepto de la Ley Orgánica) que hayan sido aprobados por las Comunidades Autónomas. De este parecer discrepó el Magistrado Conde Martín de Hijas, quien formuló Voto Particular (al que se adhirieron los Magistrados Delgado Barrio y García-Calvo y Montiel), partidario de reconocer tal legitimación, con fundamento directo en el citado artículo 162.1.a) de la Constitución.

La cuestión, indudablemente, presenta gran importancia, aunque sea sólo por la circunstancia de que se debata sobre la constitucionalidad de un precepto de una ley tan relevante en nuestro sistema como es la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1). Pero, además, porque la conformidad con la Constitución de su artículo 32.2 ha generado importantes dudas doctrinales (2) y porque el concreto supuesto al que se refiere la STC 223/2006, la legitimación de un Consejo de Gobierno autonómico para interponer recurso de inconstitucionalidad contra una norma con valor de ley aprobada por la Asamblea legislativa de su misma Comunidad Autónoma, está afectado por muy peculiares circunstancias (3) y reviste singular trascendencia (4). Finalmente, sobre todo

---

(1) Al respecto, con sugerentes afirmaciones que invitan a la reflexión, CRUZ VILLALÓN (2006): 284.

(2) Un completo resumen de las posturas existentes lo expone CANOSA USERA (1992): 59 y sigs. y 112 y sigs. También puede examinarse la solución propuesta por PÉREZ TREMPES (1997).

(3) En concreto, que de la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se desprende con claridad que las Cortes Generales aprobaron un apartado 3 de su artículo 32, que reconocía esa legitimación de los Consejos de Gobierno autonómicos, y que por error nunca fue publicado. Para un seguimiento exhaustivo de la cuestión, SANTAMARÍA PASTOR (1980), CORCUERA ATIENZA (1981): 204-205 (nota 41), PÉREZ TREMPES (1997) o JIMÉNEZ ASENSIO (2001): 94 y sigs.

(4) Como se desprende de lo que señala REQUEJO PAGÉS (2001): 55, al comentar la «desaparición» del apartado 3 del artículo 32 de la Ley Orgánica, la negación de esa legitimación de los Consejos de Gobierno autonómicos por la STC 223/2006 ha desvirtuado «el régimen de rela-

teniendo en cuenta las consideraciones del Voto Particular, surge la cuestión de cuáles son las posibles consecuencias de una eventual contradicción entre la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (5).

Pero a pesar de esa inadmisión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, su objeto va a ser analizado por el Tribunal Constitucional al resolver el segundo de los recursos de inconstitucionalidad aludidos, el planteado por ochenta y un Senadores del Grupo Parlamentario Socialista. En efecto, no sólo eran los mismos los preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura recurridos, sino que la fundamentación jurídica contenida en las respectivas demandas coincidía sustancialmente, hasta el punto de que en el Antecedente 2 de la STC 223/2006 se alude a *reproducción*.

Como ya se desprende de su título, y para evitar el análisis conjunto de cuestiones heterogéneas, todas de gran calado, el presente comentario se va a limitar al examen de ese objeto o cuestión de fondo de ambos recursos de inconstitucionalidad, centrado en el control del ejercicio gubernamental de la denominada facultad de veto presupuestario. Tendremos en cuenta, desde luego, los pronunciamientos que realiza al respecto la STC 223/2006 en sus Fundamentos Jurídicos 4 a 6, que la llevan a estimar el recurso de inconstitucionalidad (6).

---

ción de poderes en las Comunidades Autónomas, cuyos eventuales Gobiernos en minoría o de coalición han quedado desprovistos de la posibilidad de recurrir contra las decisiones de la mayoría parlamentaria coyunturalmente adversa».

(5) El problema lo identifica ya el mismo REQUEJO PAGÉS (2006): 234, al comentar la STC 223/2006 en el número 78 de esta misma Revista.

(6) En su Fundamento Jurídico 3, la STC 223/2006 resuelve otra interesante cuestión, que había sido planteada por la representación procesal de la Asamblea de Extremadura, relativa a si el Estatuto de Autonomía (en este caso, el extremeño) puede servir de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las normas autonómicas con valor de ley en supuestos, como el que le ocupaba, en que aquel no actúa en su condición de norma de atribución de las competencias de una Comunidad Autónoma frente al Estado u otras Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional acepta de modo contundente y lacónico esa virtualidad del Estatuto de Autonomía, pero apoyándose sobre un razonamiento *en negativo*. En efecto, son dos los motivos que enuncia. El primero, que en caso contrario devendría imposible garantizar que las normas autonómicas con valor de ley, cuya irregularidad jurídica sólo puede ser declarada por el Tribunal Constitucional, respetaran el Estatuto de Autonomía, lo que conduciría a privar a este de su condición de norma institucional básica de su Comunidad Autónoma. El segundo, que en supuestos análogos (con cita de la STC 15/2000) el Tribunal Constitucional ya había utilizado el Estatuto de Autonomía como parámetro de constitucionalidad de normas autonómicas. En definitiva, que la motivación del Tribunal Constitucional para resolver tan relevante cuestión se reduce a la doble consideración de que si no se adoptara esa solución se producirían efectos perversos y de que ya antes se ha hecho así, lo que parece demasiado pobre.

Sin embargo, dieciocho días después de que el Pleno del Tribunal Constitucional (sin la intervención del Magistrado Pérez Tremps, quien se abstuvo, al concurrir la causa prevista en el artículo 219.6.<sup>a</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial, relativa a la emisión de dictamen sobre el pleito o causa) (7) dictara la STC 223/2006, su Sala Primera (ya con la intervención del considerado Magistrado) pronuncia la STC 242/2006, de 24 de julio, donde se realizan diversas afirmaciones sobre esa cuestión de fondo que suscitan problemas de coherencia entre las dos resoluciones del Alto Tribunal. De ahí que nuestro comentario a la STC 223/2006 no pueda prescindir, como ya se apunta en su título, de la consideración de la reseñada STC 242/2006.

## II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL VETO PRESUPUESTARIO SEGÚN LA STC 223/2006

### 1. *El objeto de los recursos de inconstitucionalidad resueltos por la STC 223/2006*

Los preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura que fueron impugnados en ambos recursos de inconstitucionalidad son los respectivos párrafos segundos del apartado 1 de su artículo 111 y del apartado 4 de su artículo 121, en la redacción que se acordó en la ya citada sesión plenaria de 29 de mayo de 1997:

#### Artículo 111.1

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

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

#### Artículo 121.4

«Conocido el criterio de la Junta de Extremadura que supusiera la oposición a la tramitación [de una proposición de ley de origen parlamentario] por

---

(7) En concreto, redactó, junto con Joaquín García Morillo, un dictamen a solicitud del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura (*vide* Antecedente 19 de la Sentencia). A partir de dicho informe se realizó, ya fallecido el recordado profesor, el artículo doctrinal publicado en el número 2 (1998) de *Parlamento y Constitución*.

implicar la iniciativa aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, la Mesa de la Asamblea acordará la no admisión a trámite de la proposición de Ley y la devolución a su autor.

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

Los recurrentes consideraban que dichos preceptos eran inconstitucionales por vulnerar lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, cuyo artículo 61.b), en su redacción original (vigente en el momento de la interposición de los recursos de inconstitucionalidad), establecía que correspondía a la Junta de Extremadura «[l]a conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios». Esa redacción es la misma del artículo 60.b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura tras su reforma en 1999, vigente en el momento de dictarse la STC 223/2006 y, por ello, como dice esta en su Fundamento Jurídico 3, «parámetro de contraste de la validez constitucional» de los preceptos del Reglamento de la Asamblea recurridos.

Como ya hemos adelantado, tras inadmitirse el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, en el Fallo de la STC 223/2006 se estima el formulado por ochenta y un Senadores y se declara la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos recurridos, «en tanto en cuanto se oponen a lo expresamente dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, norma institucional básica de dicha Comunidad Autónoma, conforme establece el art. 147.1 CE» (Fundamento Jurídico 6 *in fine*) (8).

---

(8) Esta declaración final de la STC 223/2006 reviste singular importancia. En efecto, como examinaremos posteriormente, el contenido de los fundamentos jurídicos de la Sentencia ofrece importantes dudas interpretativas, afectando estas incluso a las razones concretas por las que los preceptos impugnados serían inconstitucionales. Pues bien, lo único que queda meridianamente claro, conforme a la considerada declaración, es que existe oposición entre esos preceptos impugnados y la previsión expresa del artículo 60.b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura, oposición que constituye la *ratio decidendi* de la Sentencia y determina la inconstitucionalidad de aquellos preceptos.

## 2. *La interpretación de los preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura impugnados*

El denominado veto presupuestario (9), que encuentra su más alta plasmación en el artículo 134.6 de la Constitución (precepto este que es aplicable exclusivamente en el ámbito del Estado, entendido este término en sentido estricto y por tanto sin incluir a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional —por todas, STC 274/2000, FJ 5—), se refiere a la facultad del Gobierno del Estado o, en su caso, de los Consejos de Gobierno autonómicos, de oponerse a la tramitación de enmiendas a iniciativas legislativas o de proposiciones de ley, formuladas en sus respectivos Parlamentos, cuando supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

Es posible distinguir, pues, en el veto presupuestario dos elementos esenciales (dejando ahora a un lado los aspectos de índole predominantemente formal). En primer lugar, requisito para que pueda tener lugar es que, efectivamente, la enmienda o la proposición de ley, de aprobarse finalmente, suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (a este requisito material y objetivo lo denominaremos también a partir de ahora, asimismo para simplificar el discurso, *efecto o repercusión presupuestarios*). En segundo lugar, es precisa la declaración de voluntad del Gobierno mostrando su disconformidad con la tramitación de la enmienda o de la proposición de ley y evitando así su aprobación, precisamente por no considerar conveniente que se produzca ese efecto o repercusión presupuestarios. La distinción entre estos dos elementos esenciales va a ser fundamental para nuestro análisis y, sin embargo, adelantémoslo ya, el Tribunal Constitucional los confunde en su argumentación en diversas ocasiones.

Pues bien, lo primero que llama la atención en la STC 223/2006 es que, recurridos los respectivos párrafos segundos de los artículos 111.1 y 121.4 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura y presentando dudas interpretativas su contenido, el Tribunal Constitucional no comience por definir clara-

---

(9) La expresión la utilizan GARCÍA MORILLO y PÉREZ TREMPs (1998), y también la STC 223/2006 califica de veto la facultad gubernamental. Aun cuando su estricta corrección técnica puede suscitar dudas (más por el empleo del término *presupuestario* que por el de *veto*, ya que, efectivamente, el correcto ejercicio de esa facultad gubernamental impide la tramitación de la enmienda o proposición de ley), tal aceptación por la doctrina y por la Sentencia que comentamos, así como su simplicidad, nos lleva asimismo a utilizarla aquí. En cualquier caso, es claro que, por su naturaleza, se trata de una limitación a las posibilidades parlamentarias de actuación con repercusión financiera.

mente este como base sobre la que va a girar su argumentación. En efecto, ambos preceptos se refieren a la circunstancia de que la disconformidad de la Junta de Extremadura (10) a la tramitación de las enmiendas o de las proposiciones de ley sea manifiestamente infundada, pero sin que resulte evidente sobre cuál o cuáles de los elementos esenciales del veto presupuestario ha de predicarse ese carácter manifiestamente infundado. Ciertamente, el inciso final del párrafo segundo del artículo 121.4, al fijar el objeto del debate previo a la decisión del Pleno de la Cámara, parece definir con claridad que el precepto se refiere a que la Cámara considere manifiestamente infundada la apreciación del Consejo de Gobierno de que la proposición de ley supone aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, pero sin que pueda extenderse tal consideración a la estricta declaración de voluntad del Consejo de Gobierno de disconformidad con la tramitación (esto es, al segundo de los elementos esenciales del veto presupuestario). Y no parece haber motivo alguno, teniendo en cuenta que los preceptos se modificaron simultáneamente y, según la Exposición de Motivos de la reforma del Reglamento, por las mismas razones, para entender que otra deba ser la interpretación que deba darse al párrafo segundo del artículo 111.1, en relación con las enmiendas.

Si se examina el Fundamento Jurídico 4 de la STC 223/2006, primero que se dedica específicamente a esta cuestión del veto presupuestario, parece que se parte de la misma base interpretativa de los preceptos recurridos que acabamos de exponer. Así, se alude a que el Estatuto de Autonomía de Extremadura no contempla «la eventualidad de una discrepancia entre la Cámara y el Gobierno respecto a la realidad del hecho que hacía precisa la conformidad de este último», que no sería otro que el aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios. Y, posteriormente, refiriéndose a la nueva redacción del Reglamento de la Asamblea tras su reforma, se afirma que «Con el régimen ahora vigente, no sólo se prevé la eventualidad de una discrepancia entre el ejecutivo y el legislativo en relación con la circunstancia de que una enmienda o una proposición supongan un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos, sino que se dispone que su resolución sea obra de la voluntad del Pleno». Las dudas y confusiones vendrán fundamentalmente después, como examinaremos, pero ya el último párrafo de ese mismo Fundamento Jurídico 4 se encarga de introducirlas cuando, en definitiva, pretende fijar el objeto del proceso constitucional:

---

(10) La expresión *Junta de Extremadura*, que responde a la terminología utilizada por el Estatuto de Autonomía de Extremadura [también en su artículo 60.b)], se identifica en el contexto que nos ocupa con la de *Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura*.

«Así las cosas, la cuestión a resolver es si la atribución al Pleno de la Asamblea de la facultad de rechazar por notoriamente infundada la oposición del Gobierno a la tramitación de una enmienda o de una proposición de Ley que alteren las previsiones presupuestarias en relación con los créditos y los ingresos es o no contraria al artículo 60.b) EAE».

### 3. *Naturaleza y tramitación de los presupuestos y confianza parlamentaria*

En la STC 223/2006 (Fundamento Jurídico 5) se comienza por considerar imprescindible, para la solución de la cuestión sometida al enjuiciamiento del Tribunal Constitucional, determinar la naturaleza de los presupuestos, recordando que los mismos son «vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno», sin perjuicio de que, con cita de las SSTC 76/1992 y 3/2003, también se ponga de manifiesto que la aprobación parlamentaria de los presupuestos (11) tiene, entre otros objetivos, el que las Cortes Generales participen de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan. Y se concluye afirmando que tales pronunciamientos «son predicables respecto de los presupuestos y de las relaciones entre Gobierno y Parlamento tanto en el ámbito nacional como en el autonómico». Quizá esta conclusión se formula de forma un tanto apodíctica, pero pocas dudas ofrece que, en esencia por lo menos, responde a la realidad de las formas de gobierno autonómicas, por lo que no debe suscitar mayores objeciones.

Estas comienzan a partir de ahora. No, desde luego, con la afirmación de que el presupuesto es un instrumento fundamental para la realización del programa de gobierno de todo Ejecutivo. Sí, quizá, con la de que ello deriva precisamente de su condición de vehículo de dirección de su política económica. Porque (y si lo destacamos desde ya es porque, como inmediatamente examinaremos, va a tener importancia esencial para nuestro análisis) es perfectamente posible que el Parlamento, mediante la enmienda del elaborado por el Ejecutivo, apruebe un presupuesto que no responda al programa de gobierno de este y, sin embargo, a pesar de ello, no cabe duda de que el presupuesto seguirá siendo vehículo de dirección de la política económica y que esta seguirá correspondiendo al Gobierno. Pero, sobre todo, hay que detenerse en la siguiente afirmación contenida en la STC 223/2006:

---

(11) La Sentencia se refiere también a *elaboración parlamentaria* de los presupuestos, lo que no pasa de ser un error sin mayor trascendencia.



«Las singularidades de su procedimiento de elaboración y aprobación hacen de él [del presupuesto], además, una expresión cualificada, en lo económico, de la confianza parlamentaria sobre la que necesariamente ha de constituirse cualquier Gobierno».

Porque, ¿cuáles son esas singularidades? Y, ¿por qué, de existir, determinan necesariamente que el presupuesto aprobado sea expresión de la confianza parlamentaria en el Gobierno?

En cuanto a la primera cuestión, las singularidades del procedimiento de aprobación de los presupuestos (las de elaboración se centran, en lo que ahora interesa, en que sólo corresponde al Gobierno) serán las que estén definidas en la normativa que resulte de aplicación, fundamentalmente en lo que se refiere a la limitación de las facultades parlamentarias de enmienda. En este sentido, el primer problema a resolver es si esas facultades de enmienda, que expresamente reconocen la Constitución (artículo 134.1) para los presupuestos estatales, y buena parte de los diferentes Estatutos de Autonomía para los respectivos presupuestos autonómicos (12), han de tener necesariamente límites específicos, distintos de los previstos para otras iniciativas legislativas, cuando se trate de la tramitación de la ley presupuestaria. La respuesta afirmativa al problema que acabamos de plantear se fundaría en que en caso contrario se podrían producir efectos o consecuencias incompatibles con el sistema de relaciones entre Parlamento y Gobierno diseñado constitucional o estatutariamente. A nuestro juicio, sin embargo, la respuesta es negativa, de manera que es perfectamente posible que no exista límite específico alguno de la facultad parlamentaria de enmienda en la tramitación de la ley presupuestaria, lo que supondrá, claro está, que el presupuesto aprobado podrá diferir sustancialmente del elaborado y presentado por el Gobierno (13), sin que por ello se alteren las bases esenciales del sistema de relaciones entre este y el Parlamento (14). Pero lo que especialmente llama la atención es que la STC 223/2006

---

(12) Sin perjuicio, claro está, de que en las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía no contienen esa previsión en relación con sus presupuestos, las facultades parlamentarias de enmienda de los textos legislativos se encuentran siempre genéricamente reconocidas, como no puede ser de otra manera, en los Reglamentos de sus respectivas Asambleas Legislativas.

(13) En este sentido parecen pronunciarse también, valorando además esta posibilidad positivamente, GARCÍA MARTÍNEZ (2002): 164-165, y REDONDO GARCÍA (2002): 559 y sigs.

(14) En efecto, esa alteración esencial del presupuesto elaborado no viene a privar (o, desde luego, no necesariamente ni en la inmensa mayoría de los casos) al Gobierno de su función de dirección política y, específicamente, de la política económica. En primer lugar, porque en el marco de las autorizaciones presupuestarias caben normalmente una pluralidad de opciones en

guarde absoluto silencio sobre esta cuestión, a pesar de que la misma reviste enorme importancia para hilar el argumento que seguidamente construye, relativo a la confianza parlamentaria.

La segunda cuestión es determinar si, efectivamente, las normas de aplicación han establecido singularidades en las facultades parlamentarias de enmienda cuando se trata de la tramitación de la ley presupuestaria. En relación con los presupuestos estatales, la doctrina se divide en torno a si resulta de aplicación la previsión del artículo 134.6 de la Constitución, predominando la posición contraria (15). El Tribunal Constitucional, sin embargo, no

---

las que se refleja esa función de dirección, especialmente teniendo en cuenta que, según opinión ampliamente mayoritaria, el Gobierno decide si hace uso o no en su totalidad de los créditos autorizados. En segundo lugar, porque las amplias posibilidades que actualmente, tanto en el ordenamiento estatal como en los autonómicos, se reconocen al Gobierno para llevar a cabo modificaciones presupuestarias suponen indudablemente un reforzamiento de su función de dirección de la política económica. Finalmente, como consideración de carácter general, no puede olvidarse que la capacidad del Parlamento de determinar en amplia medida la política que ha de seguir el Gobierno se encuentra reconocida en nuestro sistema no sólo a través de la aprobación del presupuesto, sino, esencialmente, mediante el ejercicio de la potestad legislativa, máxime cuando, como es conocido y ha sido reiteradamente declarado por el Tribunal Constitucional, nuestro sistema desconoce la *reserva reglamentaria*. Y es que, como el propio Tribunal Constitucional ha reconocido (precisamente al definir uno de los objetivos especialmente relevantes de la aprobación parlamentaria del presupuesto, según ya expusimos), el Parlamento participa de la actividad de dirección política, enmarcando las funciones de tal naturaleza que, a su vez, corresponden al Gobierno. En definitiva, que sólo en supuestos extremadamente patológicos (y que, por tanto, no deben ser considerados en un análisis *de normalidad*, como debe ser este) podría considerarse la posibilidad de que el Parlamento hurtase de forma indebida (esto es, contraria a la Constitución, de modo directo, o al Estatuto de Autonomía) al Gobierno su función de dirección política, incluso en su vertiente económica.

Cosa distinta, desde luego, es que el presupuesto aprobado no permita al Gobierno (precisamente en el ejercicio de su función de dirección política, de la que no ha sido privado por el Parlamento, que sólo la ha enmarcado) realizar la concreta política que desearía, que le impida llevar a cabo su concreto programa político, incluso hasta el punto de que no quiera realizar ninguna de las diferentes posibles políticas que caben dentro del presupuesto o, lo que es lo mismo, que no quiera seguir ejerciendo su función de dirección política, en definitiva, que quiera dejar de ser Gobierno. Pero para resolver esta eventualidad deben establecerse los mecanismos adecuados (y es bien sabido que alguno de ellos, especialmente el de la facultad de disolución del Parlamento, ha suscitado importantes problemas en los sistemas autonómicos) que impidan la continuidad de situaciones, estas sí, contrarias a los principios que se considera deben inspirar las relaciones entre Parlamento y Gobierno. Pero, recuérdese, estas situaciones pueden surgir tanto porque el Parlamento apruebe determinada ley presupuestaria como porque apruebe otras leyes de contenido opuesto o poco conciliable con la política que el Gobierno aspira a desarrollar, sin que esta consideración, a su vez, pretenda olvidar la singular relevancia, a los efectos estrictamente políticos que estamos exponiendo, de la ley presupuestaria, cuestión sobre la que volveremos más adelante.

(15) Un examen de las distintas posturas en GIMÉNEZ SÁNCHEZ (2005): 320-321.

parece tener dudas, resolviendo la cuestión en sentido afirmativo (16). Por su parte, los Reglamentos del Congreso de los Diputados y el Senado establecen previsiones específicas respecto de las facultades de enmienda en la tramitación de la ley presupuestaria, que no han dejado de plantear serios problemas interpretativos (17). Pues bien, la STC 223/2006 tampoco ha creído conveniente pronunciarse sobre estas cuestiones, delimitando cuáles son en concreto esas singularidades del procedimiento de aprobación presupuestaria a las que, sin embargo, alude como dato esencial de su argumentación.

Pero mayores aún son las dudas sobre esas singularidades en el ámbito autonómico. Debe tenerse en cuenta que, en el momento en el que se dicta la STC 223/2006, sólo dos Estatutos de Autonomía, el extremeño y el valenciano (artículo 55.1), recogían el denominado veto presupuestario, sin que quedara claro incluso si el mismo resultaba de aplicación a la tramitación de sus respectivas leyes presupuestarias. Pero es que existen numerosos ordenamientos autonómicos (tomando en cuenta, fundamentalmente, sus respectivos Reglamentos parlamentarios) en los que, por el contrario, resulta claro que el veto presupuestario no es de aplicación a la tramitación de la ley presupuestaria. Pues bien, este diferente régimen jurídico no es en absoluto considerado por el Tribunal Constitucional, que simplemente se refiere a las singularidades del procedimiento de aprobación del presupuesto. Y a que, cualesquiera que sean esas singularidades, considera que determinan que el presupuesto aprobado sea expresión de la confianza del Parlamento en el Gobierno. Ni siquiera se detiene el Tribunal Constitucional en intentar definir el concreto y específico régimen de aplicación en la Comunidad Autónoma de Extremadura, a la que se refería su Sentencia, concretando si el veto presupuestario de su Estatuto de Autonomía es de aplicación a la tramitación de la ley presupuestaria o examinando si esta presenta otras singularidades que se deriven de otros preceptos estatutarios, del Reglamento de la Asamblea de Extremadura o del resto del ordenamiento autonómico.

Pues bien, nos parece evidente que el Tribunal Constitucional no puede construir sobre estas exiguas bases su teoría de que la aprobación de los presupuestos supone que el Parlamento ha otorgado su confianza al Gobierno. Ni siquiera así podría sostenerse en el caso de que el veto presupuestario fuera de aplicación a la tramitación de la ley presupuestaria; piénsese que aquel nunca cubre las enmiendas que supongan disminución de los créditos presupuestarios y es evidente que esa disminución puede determinar una alteración esen-

---

(16) STC 65/1987 (FFJJ 3, 4 y 5) y muchas otras posteriores y recientes.

(17) Al respecto, a título de simple ejemplo, puede examinarse el episodio que expone CAZORLA PRIETO (1984): 80 y sigs., nota 57.

cial en el presupuesto elaborado por el Gobierno. Piénsese también que incluso cuando, como es habitual, en los Reglamentos parlamentarios se establece que en el debate de totalidad del proyecto de ley presupuestaria quedarán fijadas las cifras globales del estado de gastos y de cada una de sus secciones, cabe la posibilidad de considerar que se está aludiendo a cifras máximas, susceptibles de ser minoradas (18), con la misma consecuencia anterior. O que cuando, como también es habitual en los Reglamentos parlamentarios, sólo se admiten las enmiendas de aumento de créditos presupuestarios cuando se presenten compensadas con una disminución en otro crédito de la misma sección, esa modificación puede ser ya determinante de una alteración relevante del presupuesto elaborado por el Gobierno.

En otras palabras, el Tribunal Constitucional no sólo no concreta a qué singularidades procedimentales se refiere ni explica por qué las mismas determinan expresión de confianza parlamentaria en el Gobierno en el caso de que el presupuesto sea aprobado, sino que, contrariamente a lo que simplemente afirma, parece claro que es posible que la aprobación por el Parlamento de un presupuesto después de su labor de enmienda no sea signo de confianza en el Gobierno que lo elaboró, sino precisamente de todo lo contrario.

Pero, en realidad, el dato esencial de la cuestión que estamos examinando es que 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, 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 específicamente y formalmente establecidos (19).

---

(18) Así, por ejemplo, ocurre en el Parlamento de Andalucía, donde la Resolución de la Presidencia de 19 de junio de 1996, sobre normas que regulan la tramitación y enmienda del proyecto de ley de presupuestos (que continúa aplicándose en la actualidad), establece, en su punto segundo, que «Las enmiendas que pretendan únicamente la minoración de créditos presupuestados son admisibles a trámite, al no suponer alteración ni de la cifra global máxima de gasto autorizado en el proyecto de Ley de Presupuestos ni de las de cada una de sus secciones fijadas en el debate de totalidad».

Por lo demás, para conocer el estado de la cuestión en los diferentes Reglamentos parlamentarios autonómicos, puede consultarse VISIEDO MAZÓN y SORIANO HERNÁNDEZ (2000): 107 y sigs.

(19) A partir de aquí cae por su propio peso la muy forzada fundamentación del veto presupuestario contenida en el último párrafo del Fundamento Jurídico 5 de la STC 223/2006, relativa a la existencia de una doble confianza del Parlamento hacia el Gobierno. Incluso, no puede

Naturalmente, ello no significa que, en términos estrictamente políticos, la negativa del Parlamento a aprobar, en sus líneas esenciales, el presupuesto que ha elaborado y le ha sido presentado por el Gobierno y, especialmente, la no aprobación del presupuesto, con la consiguiente prórroga presupuestaria, no tengan un muy importante significado respecto del estado en que en un determinado momento se encuentran las relaciones entre Parlamento y Gobierno. Desde luego, no puede desconocerse, ni pretendemos hacerlo, la singular relevancia a tales efectos de la ley presupuestaria. Pero debe afirmarse con toda rotundidad que esta consideración exclusivamente política no tiene ninguna relevancia, por si acaso pudiera pretenderlo así el Tribunal Constitucional, para resolver en términos estrictamente jurídico-constitucionales las muy relevantes cuestiones que se sometían a su consideración en la STC 223/2006 (20).

En realidad, el denominado veto presupuestario, en su aplicación al supuesto que ahora nos interesa, esto es, en la tramitación de las leyes no presupuestarias, tiene una finalidad más simple. Se trata de que, aprobado un presupuesto con carácter anual, el mismo constituye, efectivamente, el vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde desarrollar al Gobierno durante ese año. Y, desde luego, esa función de dirección gubernamental, ejecutando el presupuesto, podría verse decisivamente afectada si el Gobierno no pudiera, al menos, establecer previsiones anuales de la política económica a desarrollar en el marco presupuestario vigente, sometido siempre a la espada de Damocles de que el Parlamento, durante la vigencia del presupuesto, pudiera aprobar leyes que determinaran un aumento de los gastos que debe realizar o una disminución de los ingresos a percibir en ese ejercicio presupuestario (21).

---

dejar de hacerse referencia a alguna sorpresa adicional que contiene dicho párrafo, cual es la que se produce cuando se afirma que la confianza derivada de la aprobación del presupuesto se conserva, incluso, durante la prórroga del mismo. No es ya que el Tribunal Constitucional parezca desconocer abiertamente el significado de la prórroga presupuestaria, es que dicha afirmación sería radicalmente contraria a su propia lógica. Porque si la prórroga del presupuesto es consecuencia de la falta de aprobación del nuevo y, según el Tribunal, esa aprobación es expresión de confianza, ¿no sería la prórroga, más bien, consecuencia de la falta de confianza?

Por lo demás, llama la atención que, más abajo, la STC 223/2006 parezca reconocer las consideraciones que estamos exponiendo, al señalar que «Las discrepancias con las prioridades presupuestarias del ejecutivo pueden expresarse, en ese marco, mediante la potestad de enmienda y aprobación de los presupuestos».

(20) Sobre la relevancia política de la negativa parlamentaria a aprobar el presupuesto o, si se prefiere, el programa económico elaborado por el Gobierno, con análisis de un supuesto real concreto, puede verse GUERRERO SALOM (2000): en especial, 320 y sigs.

(21) Por eso afirma el ATC 240/1997 (FJ 3) que el veto presupuestario «encuentra su justificación en la necesidad de que la intervención de la Cámara en el procedimiento legislativo se acomode al carácter instrumental del presupuesto en relación con la política económica».

En definitiva, se trata de preservar o de dotar de mayor eficacia a uno de los elementos o circunstancias que se encuentran en la base de la consagración del esencial principio de anualidad presupuestaria. Ese elemento o circunstancia al que sirve el veto presupuestario es garantizar que el Gobierno pueda planificar su actividad de carácter económico en un período temporal, en este caso un año, que se considera adecuado, conociendo al efecto las cantidades que previsiblemente va a tener a su disposición (ingresos presupuestarios), aquellas de las que, efectivamente, va a poder disponer (créditos presupuestarios) y, finalmente, los destinos de los gastos a realizar. Y todo ello sin alteraciones no consentidas durante ese período temporal que vengán a dejar sin efecto las previsiones realizadas.

El veto presupuestario es así un instrumento al servicio del principio de anualidad presupuestaria y de la atribución al Gobierno de funciones de dirección de la política económica (aunque, como tendremos ocasión de examinar más adelante, no venga exigido necesariamente ni por uno ni por otras), contribuyendo a dotarlos de mayor relevancia o virtualidad.

Pero este fundamento del veto presupuestario, que sirve como criterio interpretativo para intentar resolver importantes aspectos que afectan a su régimen jurídico (22), sin embargo nada tiene que ver con la solución que haya de darse a las concretas cuestiones planteadas en la STC 223/2006, cuestiones que pasamos ahora a analizar.

#### 4. *Facultades de Gobierno y Parlamento respecto del ejercicio del veto presupuestario*

Partiendo de la previsión del artículo 60.b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura, el Tribunal Constitucional va a considerar que la decisión del

---

(22) Naturalmente, el concreto régimen jurídico del veto presupuestario plantea muy importantes problemas y dudas en muy diversos aspectos, existiendo una rica doctrina al respecto y pudiendo encontrarse en ella una diversidad de posturas, muchas veces encontradas. Excede, sin embargo, del ámbito de este trabajo el análisis del mismo. Las referencias que hagamos lo serán sólo en la medida en que guarden relación con el objeto de la STC 223/2006 y con los pronunciamientos de ésta.

Entre esas aportaciones doctrinales, y centrándonos exclusivamente en las que prestan una específica atención a aspectos relacionados con las limitaciones a la actuación parlamentaria con repercusión financiera y, en concreto, con el veto presupuestario, podemos aludir, además de a los imprescindibles trabajos de RODRÍGUEZ BEREJO (1968 y 1979), a los de PÉREZ JIMÉNEZ (1981), SERRANO ALBERCA (1983), CAYÓN GALIARDO (1985), MONTEJO VELILLA (1997), GARCÍA MARTÍNEZ (2002) o NAVARRO MÉNDEZ (2006), así como a la monografía de MARTÍNEZ LAGO (1990).

Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de mostrar su disconformidad con la tramitación de una enmienda o proposición de ley por suponer estas, a su juicio, aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, no puede, en ningún caso, ser revisada por la Asamblea de Extremadura. En otras palabras, esa decisión gubernamental determina necesariamente la imposibilidad de tramitación de la enmienda o de la proposición de ley, y así debe simplemente declararlo el Parlamento. Examinemos las razones del Alto Tribunal, expresadas en el Fundamento Jurídico 6 y último de la STC 223/2006.

En primer lugar, el Tribunal Constitucional considera que la reforma del Reglamento impugnada priva al Gobierno extremeño de la facultad de veto que le atribuye su Estatuto de Autonomía (se llega a decir que la reforma lleva «pura y simplemente» a esa consecuencia). El argumento o, quizá mejor, conclusión inmotivada, no se sostiene. Como hemos expuesto, requisito para que pueda expresarse la disconformidad con la tramitación es que la enmienda o la proposición de ley suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios: sin la concurrencia de tal requisito no hay facultad de veto presupuestario. Y es evidente que la reforma del Reglamento lo único que pretende prever es el supuesto de que tal requisito no se cumpla y, en consecuencia, no exista facultad de veto, de manera que mal puede privar de ella al Gobierno. Es más, el Reglamento, como presupuesto de la aplicación de sus preceptos impugnados, no parte de la consideración del incumplimiento del repetido requisito del efecto o repercusión presupuestarios, sino de la de que dicho incumplimiento sea manifiesto o evidente, pues a ello equivale, sin duda, la referencia a la disconformidad manifiestamente infundada.

Señala el Tribunal Constitucional también que, hasta la reforma del Reglamento, el ejercicio de la facultad de veto era «políticamente libre». Obviamente, el Tribunal Constitucional confunde aquí los dos elementos esenciales del veto presupuestario que ya hemos expuesto, esto es, concurrencia del requisito del efecto o repercusión presupuestarios y estricta declaración de voluntad del Gobierno expresando su disconformidad con la tramitación, hasta el punto de que, como señalábamos más arriba, se vuelven a introducir dudas sobre cuál sea la interpretación que el Tribunal ha dado a los preceptos impugnados. Pero sobre la base, que aceptábamos, de que estos aluden exclusivamente a la concurrencia del requisito del efecto o repercusión presupuestarios, es evidente que la afirmación del Tribunal es absolutamente imposible de compartir y, de hecho, ni siquiera los recurrentes la comparten, como tendremos ocasión de exponer posteriormente. Determinar si se cumple el requisito del aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios es una operación técnico-jurídica, que exige la búsqueda de la solu-

ción que se entienda correcta desde esa perspectiva, con independencia de las dificultades y dudas interpretativas y aplicativas que puedan surgir. En modo alguno es una decisión política. En modo alguno es una decisión libre. Tales caracteres, en su caso, sólo podrán predicarse de la estricta declaración de voluntad que emita el Gobierno expresando su disconformidad con la tramitación, una vez cumplido el requisito que la condiciona. Pero sobre esto último volveremos después.

No obstante, no podemos dejar de adelantar ahora que de aceptarse la posición del Tribunal Constitucional en torno a que la determinación de si concurre el requisito del aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios es una decisión políticamente libre del Gobierno, se produciría un efecto adicional de extraordinaria importancia. Ni los órganos judiciales ni el Tribunal Constitucional podrían revisar esa decisión, en cuanto atribuida «libremente» al Gobierno, esto es, de tal manera que, por ejemplo, se considera que la misma no puede vulnerar los derechos fundamentales de nadie, ni siquiera de los parlamentarios enmendantes o que formularon la iniciativa legislativa, por la simple razón de que sus derechos fundamentales se encontrarían negativamente perfilados por esa supuesta facultad o decisión política gubernamental de carácter absolutamente libre (23).

También señala el Tribunal Constitucional que la reforma del Reglamento de la Asamblea somete el ejercicio de la facultad de veto del Consejo de Gobierno a una condición que no puede deducirse del texto del propio Estatuto: la de que, en caso de la producción de una discrepancia sobre si una enmienda o proposición de ley supone aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, será el Pleno de la Cámara quien la resuelva. Nuevamente, el argumento del Tribunal es sumamente endeble. Es claro que el texto del Estatuto de Autonomía de Extremadura sólo recoge la facultad de veto del Consejo de Gobierno cuando se cumple el requisito determinante de su ejercicio, pero nada dice ni deja de decir sobre quién puede o debe apreciar dicho cumplimiento. La única condición a la que el Estatuto de Autonomía somete, pues, el ejercicio de la facultad de veto es la concurrencia del requisito del efecto o repercusión presupuestarios, pero la reforma del Reglamento sigue imponiendo esa condición en los mismos términos materiales, por lo que no hay divergencia alguna entre ambos textos en este sentido ni imposición por el Reglamento de una nueva condición. Otra cosa, repetimos, es la deter-

---

(23) Sin perjuicio del posible control de esos actos de gobierno «libres» de posibles injerencias en los derechos fundamentales por otras vías, como la de la interdicción de la arbitrariedad, con las consecuencias que ello puede deparar, incluso, sobre esos derechos fundamentales. A ello nos referiremos también más adelante.



minación de a quién puede corresponder apreciar la concurrencia de esa condición, la única existente de carácter material tanto en el Estatuto de Autonomía como en el Reglamento (24).

Es en el párrafo que sigue del Fundamento Jurídico 6 donde el Tribunal Constitucional intenta buscar otras razones, de mayor calado o de carácter más general, que harían inconstitucionales los preceptos impugnados. Bien es verdad que tales razones hay que extraerlas de un párrafo extremadamente farragoso y plagado de sorprendentes incorrecciones técnicas (25). Pues bien,

---

(24) Tampoco creemos que sean necesarios mayores argumentos para explicar la incorrección del discurso del Tribunal Constitucional, pero no puede dejarse de exponer que, con su tesis, todos los requisitos de forma y tiempo, por ejemplo, para expresar la disconformidad, resultarían inconstitucionales por constituir, en los términos del Tribunal, condiciones no previstas en el Estatuto de Autonomía.

El Tribunal, no obstante, insiste en la idea inmediatamente después, al señalar que el hecho de que la Mesa y el Pleno del Parlamento se erijan, según sus propias palabras, en jueces de la concurrencia del repetido requisito supone modificar la regla prevista en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, que no prevé los límites a la potestad o facultad de veto del Consejo de Gobierno que se derivan de las normas recurridas. Reiteramos los argumentos que acabamos de exponer. En especial, que cualquiera que sea el concepto que el Tribunal tenga de expresiones tales como *condición* o *límites*, lo cierto es que es indudable que el Estatuto de Autonomía de Extremadura, en su literalidad, no impide la existencia de preceptos como los impugnados, porque no dice, desde luego, que la apreciación de la concurrencia del requisito del efecto o repercusión presupuestarios corresponda exclusivamente al Consejo de Gobierno y porque, en definitiva, nada dice sobre quién debe apreciar la concurrencia de ese requisito y, en consecuencia, si puede o no revisarse y por quién el ejercicio de la facultad de veto del Gobierno en caso de incumplimiento de aquel. La cuestión se desplaza así a la determinación de la regulación posible que, partiendo de la previsión estatutaria, corresponda realizar a las pertinentes normas, en este caso las contenidas en el Reglamento de la Asamblea, regulación posible que dependerá de otras circunstancias pero, desde luego, en el aspecto que nos ocupa, nunca de la previsión literal estatutaria que consideramos.

(25) Por encima de todas, la referencia a que la aprobación del presupuesto supone *la asunción de compromisos económicos, que necesariamente han de ser respetados y que solamente se podrán alterar con el consentimiento del Ejecutivo*. Sin necesidad siquiera de citas doctrinales o del propio Tribunal Constitucional, sólo cabe recordar, por evidente, que el presupuesto no compromete gastos, sino que tan sólo los habilita, que por eso no hay respeto necesario alguno que obligue a la realización de dichos gastos (salvo opiniones contrarias minoritarias y, desde luego, siempre matizadas), y que para lo único que se exige el consentimiento del Gobierno es para evitar, en su caso, la aprobación de normas que puedan suponer un aumento de los gastos, en modo alguno de normas que determinen una disminución de los mismos.

También debemos aprovechar este momento para aludir, siquiera breve e incidentalmente, a las continuas referencias del Tribunal Constitucional a que la finalidad de la facultad de veto presupuestario es garantizar que no se altere el equilibrio presupuestario. Bien hubiera hecho el Tribunal en recordar, con la mejor doctrina, que el de equilibrio presupuestario no es un principio constitucionalmente reconocido, como tampoco lo está en la inmensa mayoría de los Estatutos de

para el Tribunal Constitucional la imposibilidad de intervención alguna del Parlamento en relación con la concurrencia del requisito del aumento de los créditos o de la disminución de los ingresos presupuestarios deriva del «sistema de relaciones entre la Junta y la Asamblea previsto estatutariamente» y del «equilibrio de poderes previsto en el Estatuto de Autonomía». En la línea que exponía previamente la Sentencia de que la facultad de veto del Consejo de Gobierno «viene justificada como consecuencia de la asunción de los principios básicos del llamado “parlamentarismo racionalizado” por parte tanto del Texto constitucional español como de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas», se añade que el citado equilibrio de poderes se encuentra

«diseñado en línea con las interpretaciones más recientes del régimen parlamentario (a las que responde, sin duda, el diseño de la forma de gobierno en la Comunidad Autónoma de Extremadura), en las que se ha pretendido reforzar la posición de los ejecutivos y, singularmente, de sus presidentes, en aras de dotar a todo el sistema de una mayor estabilidad y mejorar su funcionamiento» (26).

---

Autonomía, que, por ello, el presupuesto no tiene que reflejar necesariamente un equilibrio entre ingresos y gastos y que, en cualquier caso, lo que se trataría de garantizar es el mantenimiento de un determinado equilibrio o balance, entendido como relación entre unos y otros, de ingresos y gastos, el concretamente establecido en los presupuestos. Pero es que, además, debemos volver a recordar que la conformidad del Gobierno no se exige cuando las enmiendas o proposiciones de ley puedan determinar una disminución de los gastos o un aumento de los ingresos en el ejercicio presupuestario, y parece evidente que en estos casos ese supuesto equilibrio presupuestario se vería afectado. En suma, que por lo menos le era exigible al Tribunal una explicación, siquiera breve, del significado de ese equilibrio al que se refiere con reiteración y con la trascendencia expuesta.

Pero, además, en esa referencia al principio de equilibrio presupuestario se aprecia un cierto *sabor rancio* en el discurso del Tribunal. En efecto, como reconoce la práctica unanimidad de la doctrina actual (y se recoge ya en la reciente reforma de algunos Estatutos de Autonomía), hoy en día debe aludirse al *principio de estabilidad presupuestaria*, en los términos consagrados en el vigente Derecho positivo (Ley 18/2001, de las Cortes Generales, y Ley Orgánica 5/2001). Debe recordarse que la vinculación de dicha normativa es distinta para el Estado (entendido en sentido estricto), que puede modificarla sin más límites que los que derivan de la primacía del Derecho Comunitario, y para las Comunidades Autónomas, que deben respetarla en cuanto dictada en ejercicio de competencias estatales (en principio, ya que, como es sabido, se plantearon ante el Tribunal Constitucional diversas impugnaciones de la considerada normativa por exceso competencial). En cualquier caso, debe dejarse simplemente apuntado que distintas exigencias de dicho principio alcanzan también a los correspondientes legisladores, sin que el mismo fundamento necesariamente la facultad de veto presupuestario atribuida al Gobierno, como si este fuera una especie de garante necesario del principio.

(26) También, de modo semejante a como exponíamos más arriba, parece que unos pronunciamientos de este calado del Tribunal Constitucional merecerían algún mayor desarrollo y, sobre todo, explicación de sus fundamentos, siquiera sea porque no faltan sectores doctrinales que cuestionan la rotundidad de tales afirmaciones.

Sin embargo, aun cuando se parta de la aceptación de la realidad y corrección de estas últimas afirmaciones que hace el Tribunal Constitucional (excediendo del ámbito de este comentario el análisis y opinión sobre tal realidad y corrección), no se alcanza a comprender la relación de causa a efecto entre esas afirmaciones y la imposibilidad de intervención parlamentaria en el control del cumplimiento del requisito del efecto o repercusión presupuestarios. Nos parece claro, en efecto, que permite definir el sistema de relaciones entre Gobierno y Parlamento pretendido, garantizando el equilibrio de poderes previsto y sirviendo al denominado parlamentarismo racionalizado, la atribución expresa al Gobierno, *cuando la enmienda o la proposición de ley suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios*, de la facultad de impedir la tramitación de las mismas. Cosa muy distinta es, como examinaremos, la atribución incondicionada al Gobierno (*con toda libertad*, en las palabras que en este mismo párrafo utiliza la Sentencia) de la facultad de decidir si la enmienda o proposición de ley cumple tal requisito de carácter técnico-jurídico (27).

Pero, más aún, alguna consideración, creemos, debería merecer la circunstancia, que ni siquiera atisba la Sentencia, de que el posible conflicto de intereses (permítasenos utilizar la expresión, aun siendo conscientes de todas las matizaciones que habría que introducir para definir los intereses de unos y otros), en realidad, no se plantearía directamente entre Parlamento y Consejo de Gobierno. El conflicto de intereses se plantea entre el Gobierno, por un lado, y aquellos quienes formulan las enmiendas o presentan la proposición de ley, que, normalmente, serán los diputados o los grupos parlamentarios. El Gobierno pretende preservar su función de dirección de la política económi-

---

(27) Es más, ciertamente no puede dudarse de que, incluso, la atribución al Gobierno o al Parlamento de la decisión inicial en torno a si concurre el requisito determinante y, en consecuencia, si debe tramitarse o no la enmienda o la proposición de ley, supone colocar a uno u otro en una posición de ventaja en el sistema de relaciones entre ambos, con independencia de los medios o criterios de impugnación de tal decisión inicial e incluso de que puedan adoptarse medidas cautelares en el supuesto de que se haga uso de ellos. Pero que esa atribución de la decisión inicial a uno u otro, no prevista en precepto estatutario alguno (como creemos haber demostrado frente a la posición de la STC 223/2006), pueda suponer una alteración esencial del equilibrio de poderes entre Parlamento y Gobierno diseñado en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía, que pueda afectar a la forma de gobierno querida por los mismos, o que sea una expresión característica del parlamentarismo racionalizado que pretenden establecer, es algo muy distinto y que requiere una explicación sólida que, desde luego, la Sentencia no ofrece.

La cuestión es aún más grave si se tiene en cuenta que, en realidad, la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura no atribuye esa decisión inicial al Parlamento, sino que sólo lo hace en el caso de que la apreciación del Consejo de Gobierno sobre la concurrencia del considerado requisito sea manifiestamente infundada.

ca; los parlamentarios hacer uso de sus facultades de carácter legislativo. Desde esta estricta perspectiva, el Parlamento es un tercero a dicho conflicto, del que no cabe presumir (ni jurídicamente ni en la práctica, desde luego) que vaya a apreciar ese carácter manifiestamente infundado en la actuación gubernamental.

Además, a la consideración que la STC 223/2006 realizaba en un párrafo anterior sobre el carácter «políticamente libre» de la facultad de veto gubernamental, que ya comentamos, se une en este párrafo la declaración, a la que ya hemos aludido, de que dicha facultad puede ejercerse «con toda libertad». De este modo, de estas declaraciones parece desprenderse que el ejercicio de la facultad gubernamental no es que no pueda ser revisado, en ningún caso, por órganos parlamentarios. Es que no podrá ser revisado ni por los órganos judiciales ni, siquiera, por el Tribunal Constitucional. Naturalmente, que ello es adecuado y necesario para garantizar el sistema de relaciones entre Parlamento y Gobierno, el equilibrio de poderes entre ellos, o las características abstractas de un supuesto parlamentarismo racionalizado, requiere una explicación larga y detallada. No creemos que nadie pueda dudarle cuando, en definitiva, el resultado a que conduce es que si el Gobierno ejercita su facultad de veto, aunque sea de modo manifiestamente incorrecto, la facultad de enmienda y de iniciativa legislativa no gubernamental y, en definitiva, la posibilidad del Parlamento de aprobar determinadas previsiones se ven definitiva e inexorablemente cercenadas (28).

Termina el Tribunal Constitucional afirmando que «el órgano facultado estatutariamente para decidir si se produce o no dicha alteración es el Gobierno» (lo que, desde luego, no ocurre expresamente y, si se desprende de la regulación estatutaria, falta, como hemos visto, la explicación adecuada al efecto) e insistiendo en argumentos relacionados con la confianza parlamentaria que,

---

(28) Es más, si esa es la conclusión a la que lleva la confusa argumentación del Tribunal Constitucional, esto es, que la determinación de si concurre el requisito del efecto o repercusión presupuestarios corresponde exclusivamente al Gobierno, de modo libre, sin posibilidad de revisión por parte de ningún órgano, de ninguna naturaleza, el Tribunal habría excedido, incluso, de los términos en que el debate se hallaba planteado, porque ninguno de los personados en el proceso constitucional defendió tal conclusión, hasta el punto de que los recurrentes consideraban expresamente que, en caso de conflicto de interpretación al respecto, la decisión final debía corresponder al Tribunal Constitucional. Además de las consideraciones extrajurídicas que esta circunstancia hace surgir, como sintomáticas de lo excesivo de la argumentación del Tribunal Constitucional, es evidente que este habría incurrido en una grave anomalía procesal, ya que, al menos, debería haber acudido al trámite del artículo 84 de su Ley Orgánica, comunicando a los comparecidos en el proceso constitucional la eventual existencia de otros motivos, distintos de los alegados, con relevancia sobre la estimación o desestimación de la pretensión constitucional.

como ya examinamos, no pueden aceptarse. Es más, por si alguien pudiera no compartir esta última opinión, sobre lo que no parece existir ninguna duda, desde luego, es sobre que de la confianza genéricamente otorgada al Gobierno por el Parlamento no puede desprenderse que aquel deba poder apreciar la concurrencia del requisito del efecto o repercusión presupuestarios sin posibilidad de revisión parlamentaria alguna; la confianza no alcanza, desde luego, a esa unilateral apreciación de un requisito de carácter técnico-jurídico. En realidad, incluso si se viera en la aprobación del presupuesto la expresión específica de la confianza parlamentaria en el Gobierno, ello tampoco tendría por qué tener los efectos que pretende el Tribunal Constitucional en relación con esa apreciación de un requisito técnico-jurídico determinante de la facultad de veto, que se produce en el curso de la ejecución de dichos presupuestos (29).

En suma, la confianza del Parlamento en el Gobierno determina que este pueda ejercer su función de dirección política sin restricciones injustificadas, pero de dicha función de dirección política no puede formar parte, desde luego, la apreciación de si una enmienda o una proposición de ley supone aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, decisión de carácter objetivo y reglado, al margen de las dificultades de interpretación del requisito y de las que puedan surgir en su aplicación concreta. Ello no significa que en relación con la facultad de veto presupuestario no se manifieste esa función de dirección política y, en concreto, la función de dirección de la política económica, en el marco de lo establecido por el vehículo de su dirección y orientación que, en terminología del Tribunal Constitucional, son los presupuestos, que suponen así la participación parlamentaria en esa función de dirección. Por el contrario, como examinaremos posteriormente (y sirve para remarcar las diferencias entre los dos elementos esenciales del veto presupuestario), la estricta declaración de voluntad del Gobierno expresando su disconformidad con la tramitación de la enmienda o de la proposición de ley, una vez cumplido el requisito del efecto o repercusión presupuestarios, constituye un acto de gobierno (*rectius*, la decisión del Gobierno de ejercer la facultad de veto presupuestario constituye siempre un acto de gobierno, pero

---

(29) Y finaliza el Tribunal Constitucional con la afirmación de que, de no aceptarse su postura, el Parlamento pretendería «gobernar mediante decisiones parlamentarias puntuales», afirmación que sólo puede comprenderse si se parte de que, en definitiva, para el Tribunal Constitucional la apreciación de la concurrencia del requisito determinante del ejercicio de la facultad de veto presupuestario pertenece a la función de dirección política propia y exclusiva del Gobierno, lo que, desde luego y por las razones expuestas, no puede admitirse, aunque sea por la simple circunstancia de que no se exponen los motivos por los que puede llegarse a tan radical conclusión.

sometido a elementos reglados, formales o materiales, como el que venimos analizando), un acto de dirección de la política económica, que, en su esencia más íntima, no puede ser jurídicamente revisado por ningún órgano, precisamente por constituir manifestación de la función de dirección política, en este caso específicamente de dirección de la política económica, que corresponde al Gobierno, en virtud, aquí sí, de la confianza que le ha sido otorgada por el Parlamento.

### III. EL SORPRENDENTE GIRO DE LA STC 242/2006

Hasta aquí las consideraciones de la STC 223/2006. Creemos haber demostrado que ninguna de ellas sirve para justificar la negativa, por vicio de inconstitucionalidad, a que el Parlamento pueda oponerse a la apreciación del Gobierno sobre si una enmienda o proposición de ley supone aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios y, en consecuencia, acuerde tramitar las mismas. Pero antes de exponer, siquiera brevemente, nuestra posición sobre el particular, debemos aludir a la sorprendente circunstancia, ya apuntada, de que dieciocho días después de que el Pleno del Tribunal Constitucional dictara la STC 223/2006, y cualquiera que sea la corrección o, incluso, la oscuridad de alguno de sus pronunciamientos, la Sala Primera del Alto Tribunal aprueba la STC 242/2006, en la que realiza diferentes afirmaciones que parece imposible cohonestar con aquellos pronunciamientos.

La STC 242/2006 llama la atención, ante todo, porque no sólo no cita en momento alguno de modo expreso (esto es, identificándola plenamente, de un modo u otro) a la STC 223/2006, sino porque no alude en absoluto a la doctrina de esta para fundar su argumentación. Sin embargo, ello no impide que justo al final de su texto la STC 242/2006 contenga una referencia incidental a un aspecto de la STC 223/2006, que sólo se introduce con un inconcreto «como hemos recordado recientemente» (lo que, desde luego, contribuye a hacer aún mayor la perplejidad) (30).

---

(30) Quizá, la Sala Primera, consciente de que está llegando a soluciones contrarias a las de la STC 223/2006, pretende evitar el diálogo con ella y conseguir que esa contraposición pase desapercibida, máxime cuando la STC 223/2006 había sido dictada por el Pleno del Tribunal. La referencia incidental a la que aludimos en el texto puede obedecer a que, aun en esa línea de no hacer pública la contradicción, quiere poner de manifiesto que no se le ha «escapado», por olvido, la consideración de esa Sentencia. Todo perfectamente comprensible y, sin duda, derivado de que se ha estimado, por una parte, que las afirmaciones pronunciadas sólo dieciocho días antes no eran correctas y, por otra, que el coste de ponerlo de manifiesto era elevado. Pero es evidente, creemos, que no es esta la manera correcta de actuar, desde ninguna perspectiva.

En la STC 242/2006 se resuelve un recurso de amparo interpuesto por diversos Diputados del Parlamento Vasco frente a los Acuerdos de la Mesa de este que inadmitieron a trámite una proposición de ley por ellos presentada, como consecuencia de que el Gobierno Vasco había negado su conformidad a su tramitación, ejerciendo la facultad de veto presupuestario que le atribuye el artículo 105.2 del Reglamento del Parlamento, al considerar que la proposición de ley suponía una disminución de los ingresos presupuestarios. Los recurrentes fundaban su argumentación, en esencia, en que tal disminución de los ingresos presupuestarios se produciría en un ejercicio presupuestario futuro, lo que supondría que no concurriría el requisito material determinante del ejercicio gubernamental de su facultad de veto. En suma, nos encontramos ante una discrepancia (entre diputados y Gobierno, confirmándose así consideraciones que exponíamos anteriormente) sobre la concurrencia de tal requisito determinante, planteándose el problema de cuáles son las facultades de control del Parlamento sobre la decisión gubernamental al respecto, lo mismo que ocurría en la STC 223/2006.

Pues bien, ante todo, la STC 242/2006 resuelve una objeción planteada por el Parlamento Vasco en relación con el objeto del recurso, consistente en que la supuesta vulneración de los derechos fundamentales de los recurrentes no sería imputable a la Mesa del Parlamento Vasco sino al Gobierno, toda vez que aquella «se habría limitado a constatar el ejercicio de una potestad exclusiva» de este. Consciente el Tribunal Constitucional de la relación de esta cuestión con la de fondo, opta, aunque con términos confusos, por diferir su pronunciamiento al momento de la resolución de esta última (31).

Precisamente ya entrando de lleno en esa cuestión de fondo, la STC 242/2006 rechaza que la Mesa del Parlamento no tenga responsabilidad alguna en relación con el ejercicio de la facultad de veto presupuestario por el Gobierno y señala, por el contrario, que «resulta evidente que la Mesa del Parlamento Vasco tiene encomendado el control de la disconformidad manifestada por el Gobierno». Se refiere inmediatamente, en este sentido, a los elementos esencialmente formales para el ejercicio de esa facultad, como son

---

(31) La decisión, en principio, parece acertada. Pero no puede dejar de advertirse que ya, de entrada, existe un titubeo del Tribunal en relación con la doctrina que había sentado, sólo dieciocho días antes, en la STC 223/2006. De los pronunciamientos de esta se derivaría, en efecto, que habría que imputar al Gobierno, y no a la Mesa del Parlamento («atada», por así decir, por la disconformidad gubernamental), la negativa a la tramitación de la proposición de ley. Si el Tribunal hubiera estado «cómodo» con esa doctrina sentada tan recientemente y dispuesto a asumirla, quizá ya desde un primer momento la habría reiterado y centrado que el objeto del recurso de amparo sólo podía ser el Acuerdo del Gobierno Vasco para, después, en su caso, pasar a examinar si este vulneró o pudo vulnerar derechos fundamentales de los recurrentes.

el plazo, la necesidad de que la disconformidad gubernamental tenga carácter expreso o, incluso, desde esa perspectiva formal, a la exigencia de que se base en el aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios. Pero, naturalmente, estas no son las cuestiones problemáticas ni sobre ellas se fundaba el recurso de amparo, que impugnaba, precisamente, la corrección de fondo de la decisión del Gobierno en relación con la concurrencia del requisito del efecto o repercusión presupuestarios, considerando los recurrentes que dicho requisito no se cumplía en este caso concreto. Pero es que sobre este aspecto también se pronuncia el Tribunal Constitucional, destacando que, de acuerdo con lo previsto en el Reglamento del Parlamento Vasco,

«la Mesa del Parlamento [tiene] cierto margen de interpretación sobre cuándo puede considerarse que dicho impacto [que la proposición de ley suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios] se produce. Sin que sea éste el momento de pronunciarse sobre la intensidad con que la Mesa debe controlar cada uno de estos extremos...» (32),

---

(32) Como examinaremos posteriormente con mayor detalle, el Reglamento del Parlamento Vasco no atribuye ni a la Mesa ni a ningún otro órgano parlamentario una específica función de control o revisión del ejercicio por el Gobierno Vasco de la facultad de veto presupuestario. En realidad, la STC 242/2006 pretende apoyar ese margen interpretativo que otorga a la Mesa del Parlamento en la circunstancia de que el artículo 103.1 del Reglamento (al que se remite el artículo 105.2) prevé una serie de supuestos que no pueden considerarse, a los efectos del ejercicio de la facultad de veto presupuestario, como aumento de los créditos.

Con independencia del concreto significado y naturaleza de este precepto, cuestión que ahora no presenta mayor interés, lo que sí es evidente (como también examinaremos más adelante, ya que el Tribunal volverá a darle aparentemente relevancia en un momento posterior) es que el mismo no otorga o deja de otorgar al Parlamento lo que el Tribunal denomina «margen de interpretación» de la concurrencia del requisito del efecto o repercusión presupuestarios, sino que, a lo sumo, hace mayor o menor ese margen interpretativo. En realidad, casi puede decirse con seguridad que hace menor ese margen (lo que no deja de ser contradictorio con la posición del Tribunal, que precisamente lo que parece tratar es de aumentar las posibilidades de actuación del Parlamento sobre la previa actuación gubernamental en relación con las que le había otorgado en la STC 223/2006), al establecer expresamente una serie de supuestos de no concurrencia del requisito. Pero lo que nos interesa destacar por encima de todo es que, con o sin la existencia de ese precepto, es evidente que la concurrencia o no del requisito del aumento de los créditos (o de la disminución de los ingresos) presupuestarios en cada caso concreto exige siempre una labor interpretativa y aplicativa, cualquiera que sea el órgano, Parlamento o Gobierno, a quien corresponda. Desconocer esta circunstancia y pretender, como parece hacer el Tribunal, que el margen interpretativo del requisito sólo surge con la existencia de preceptos que traten de definir o limitar el concepto del aumento de los créditos o de la disminución de los ingresos presupuestarios, como si en otro caso no fuera precisa ninguna labor de exégesis y la aplicación tuviera carácter prácticamente automático, es, creemos, algo carente de todo sentido. Como también lo es, desde luego, pretender que esa existencia de preceptos complementarios definidores o limitadores del



añadiendo que

«Igualmente, tampoco es posible atribuir a toda decisión de este tipo una usurpación de una facultad que corresponde en exclusiva al Gobierno. Y ello no sólo por la propia existencia del art. 42 LOTC, sino porque (...) la Mesa también debe ejercer su función genérica de calificación respecto a los documentos de índole parlamentaria remitidos por el Gobierno».

Pues bien, con independencia de la escasa solvencia de los argumentos sobre los que ahora se apoya (los que hemos reseñado en la nota 32 y la aún más sorprendente referencia al artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, además de que la alusión a las genéricas funciones de calificación de la Mesa no introduce elemento diferencial alguno en relación con la STC 223/2006, dado que esas funciones las tiene también, desde luego, la Mesa de la Asamblea de Extremadura —artículo 27.1.5.º de su Reglamento—), lo cierto es que con estas afirmaciones pocas dudas caben de que la STC 242/2006 se opone frontalmente a la doctrina que acababa de sentar el Pleno del Tribunal Constitucional en su STC 223/2006.

A partir de este momento, ya en su Fundamento Jurídico 4, la STC 242/2006 considera que el objeto del recurso de amparo es la actuación de la Mesa del Parlamento Vasco y procede a analizar el caso como si se tratara de un supuesto análogo a otros ya resueltos por el Tribunal Constitucional de inadmisión por la Mesa de un Parlamento de una iniciativa legislativa planteada por diputados del mismo (33). Pues bien, al hacerlo así y al pretender partir de su doctrina al respecto, el Tribunal Constitucional va a incurrir en un manifiesto error teórico de entrada, sin perjuicio de sus consecuencias concretas, a las que nos referiremos más tarde. Y es que, en efecto, esa doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, que detalladamente expone en este Fundamento Jurídico 4, tiene su razón de ser, como se reconoce expresamente en la Sentencia, en la vertiente de la autonomía parlamentaria conectada con la circunstancia de que el impugnado sea un *interna corporis acta*. Y en el supuesto que nos ocupa en modo alguno ocurre así, toda vez que la decisión que adopta la Mesa tiene incidencia sobre el sistema de relaciones entre el

---

considerado requisito del efecto o repercusión presupuestarios produce el formidable (e inexplicable, permítasenos decir) efecto de hacer surgir posibilidades de control o revisión parlamentarias que antes no existían.

(33) Se refiere, así, a su *doctrina jurisprudencial consolidada en reiterados pronunciamientos* y, en efecto, la expone, aun cuando no deja de reconocer que la misma «debe ser adaptada a las concretas circunstancias que rodean este caso».

Parlamento y el Gobierno, esto es, afecta a una facultad atribuida a este, lo que determina, desde luego, que aquella decisión no sea tal *interna corporis acta*, que nos encontremos en un ámbito distinto del propio de la autonomía parlamentaria conectado con la concurrencia de actos de esa naturaleza y que, en consecuencia, la doctrina que cita el Tribunal Constitucional como apoyo de su decisión no resulte en absoluto de aplicación (34).

En el Fundamento Jurídico 6 de la STC 242/2006 parece, sin embargo, que se pretende tener en cuenta las peculiaridades del supuesto planteado, derivadas de que «la actuación de la Mesa objeto de debate se enmarca en el ejercicio de una facultad del Gobierno reconocida expresamente en los arts. 103 y 105.2 del Reglamento del Parlamento Vasco». Asimismo, se alude en general a la que se denomina «institución» del veto presupuestario, afirmándose que «no sólo se contempla a nivel autonómico, sino que tiene también un respaldo constitucional explícito (art. 134.6 CE)» (35) y reconociéndose que «afecta a las relaciones Parlamento-Gobierno y, por lo tanto, al sistema institucional estatal y autonómico».

¿Qué consecuencias saca el Tribunal Constitucional de estas que considera peculiaridades concurrentes en un supuesto que, en general, debe seguir esa doctrina consolidada a la que antes aludió? En primer lugar, en relación con el

---

(34) Por lo demás, dicha doctrina, aun aparentemente fijada de forma sólida por el Tribunal Constitucional, sigue planteando graves problemas, tanto de carácter teórico como en su aplicación a los casos concretos, y merece, desde luego, un análisis crítico profundo y sosegado por el propio Tribunal. Sin perjuicio de otros importantes esfuerzos doctrinales (entre los que pueden destacarse los de Arce Janáriz o Pulido Quecedo), continuamos pensando que la aproximación más brillante e inteligente al problema la hizo en 1997 Javier Jiménez Campo. Algunas de sus propuestas han sido, sin embargo, abiertamente desoídas y otras o mal interpretadas o mal aplicadas; por el contrario, parece indudable la pervivencia de la afirmación que hace en la página 226: «la inseguridad que aún todos padecemos sobre el sentido y límites del control jurisdiccional de los actos internos de las asambleas». No escapa a estas consideraciones la Sentencia que comentamos, incluso en aquellos aspectos en los que no vamos a detenernos dada su falta de conexión directa con la cuestión que nos ocupa. Así ocurre en el Fundamento Jurídico 5, con unas muy confusas referencias a la cobertura legal y a la motivación formal y material de los Acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco.

(35) Aunque también aquí la Sentencia es confusa, debe quedar claro, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional que ya hemos expuesto (y que no se aprecia, desde luego, que se intente cambiar), que el artículo 134 de la Constitución sólo es aplicable respecto de las actuaciones de las instituciones estatales y no respecto de las que realizan las instituciones autonómicas. Y ello con independencia de que alguna de las previsiones del precepto constitucional (entre las que no se encuentra, como examinaremos, la recogida en su apartado 6) actúen también necesariamente en relación con los presupuestos autonómicos, pero sólo en cuanto que el contenido de aquel es expresión de principios consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario (STC 3/2003 —FJ 6 *in fine*—).

criterio que debe utilizarse para controlar el acuerdo del Gobierno ejerciendo la facultad de veto, respecto de su apreciación de la concurrencia del requisito del aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios, el Tribunal Constitucional realiza unas afirmaciones que resultan difíciles no ya de compartir (cuestión que examinaremos con más detalle posteriormente) sino meramente de comprender.

Comienza el Tribunal señalando que, de acuerdo con su doctrina, la concurrencia de ese requisito material para el ejercicio de la facultad de veto presupuestario puede ser controlada «desde la perspectiva de la proporcionalidad y la razonabilidad». Pero añade que «en este contexto es evidente que tanto la Mesa del Parlamento como este Tribunal deben limitarse a un control de menor intensidad». Varias preguntas surgen inmediatamente. ¿Qué puede significar la referencia a un control de menor intensidad que el de la proporcionalidad de la decisión? ¿Cabe un control de menor intensidad que el de razonabilidad de la decisión? No creemos que estas preguntas tengan respuestas lógicas.

Por otro lado, no obstante la confusa referencia conjunta al control de la Mesa del Parlamento y al del Tribunal Constitucional, este parece (y decimos parece porque, desde luego, las declaraciones no son claras y desarrolladas) que distingue dos supuestos. En primer lugar, se parte del posible control de la Mesa del Parlamento sobre el acuerdo del Gobierno ejerciendo la facultad de veto. Al respecto, se comienza señalando que «la Mesa del Parlamento no debe obstaculizar el ejercicio de esta facultad» (36). Y sobre estas movilizadas bases, el Tribunal Constitucional se lanza a establecer su conclusión. Nos dice así que, al menos en este caso (37), la Mesa sólo podrá revisar el criterio del Gobierno cuando tenga un «carácter manifiestamente infundado». Se fija también así, de modo indirecto y de manera casi apodíctica, el criterio que habrá de presidir la decisión que se adopte, en la vía y por quien, en su caso,

---

(36) Cuando no proceda obstaculizarlo, de acuerdo con las funciones de control que le correspondan, cabe añadir. Pero esta es precisamente la cuestión, cuándo ese obstáculo será legítimo o no.

(37) Aunque las supuestas peculiaridades que cita se refieren, por una parte, a la ya examinada existencia de reglas específicas en el Reglamento del Parlamento Vasco sobre cuándo concurre el requisito del aumento de los créditos presupuestarios, que, por las razones que expusimos, no se comprende por qué deben ser relevantes en orden a decidir sobre el criterio genérico de control que corresponde a la Mesa (sin perjuicio, claro está, de que deban ser consideradas para decidir sobre la corrección de su decisión en cada caso concreto) y, por otra parte, a que se trata de una proposición de ley, que, junto con las enmiendas a iniciativas legislativas, son precisamente aquellas a las que se refiere siempre la facultad de veto presupuestario, de modo que aquí tampoco puede apreciarse en el supuesto examinado la existencia de ninguna peculiaridad que deba tener relevancia para la solución a adoptar.

corresponda, en el supuesto de la impugnación por el Gobierno del acuerdo de la Mesa del Parlamento que discrepe de la apreciación de aquel respecto de la concurrencia del requisito del efecto o repercusión presupuestarios y, en consecuencia, resuelva tramitar la proposición de ley. El Gobierno habrá de acreditar en su impugnación, simplemente, que su criterio no era manifiestamente infundado (38).

Pero, a continuación, el Tribunal Constitucional se refiere al supuesto de que la Mesa del Parlamento, como consecuencia del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario, acuerde que no procede tramitar la proposición de ley, y prevé la reacción de los parlamentarios «que han visto frustrada su iniciativa legislativa». El Tribunal, aludiendo a la facultad de veto presupuestario, declara que «De nuevo las consideraciones funcionales que rodean a esta institución y a su control no pueden ser desconocidas, y obligan a limitar nuestro control a las decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables».

En definitiva, y para facilitar la comprensión del sentido de la decisión del Tribunal Constitucional, a los parlamentarios se les impone la carga de demostrar (parece que ante el Tribunal Constitucional, por la vía del recurso de amparo *ex* artículo 42 de su Ley Orgánica) que no tiene carácter arbitrario o manifiestamente irrazonable el acuerdo de la Mesa que considera que el criterio del Gobierno en torno a la concurrencia del requisito del efecto o repercusión presupuestarios no es manifiestamente infundado. Expresada así, la exigencia parece diabólica; pero, en realidad, el Tribunal no aporta nada con esta declaración, sino acaso confusión e imperfección técnica, habida cuenta de que lo manifiestamente infundado exige, como su nombre indica, su carácter manifiesto o evidente, de manera que toda decisión de la Mesa que no lo aprecie así será arbitraria o manifiestamente irrazonable. En otras palabras, que a los parlamentarios les basta con demostrar que el acuerdo de la Mesa que no ha considerado manifiestamente infundado el criterio del Gobierno es incorrecto o, en la práctica, de modo más directo, que dicho criterio gubernamental es manifiestamente infundado.

De esta manera, en realidad, los requisitos para la revisión del acuerdo de

---

(38) Debe tenerse en cuenta que el razonamiento del Tribunal Constitucional se desarrolla en concreto respecto de la regulación del Reglamento del Parlamento Vasco, que no establece previsión alguna en relación con una posible discrepancia entre Gobierno y Parlamento Vasco, ni atribuye, pues, su decisión a ningún concreto órgano de este.

Debemos adelantar que la circunstancia de que los pronunciamientos del Tribunal en la STC 242/2006 carezcan de la mínima solidez argumentativa exigible, así como la de su incoherencia con lo afirmado en la STC 223/2006, nos obligan a renunciar a todo intento de examinar hasta qué punto aquellos pronunciamientos resultarían de aplicación en los casos en los que la base normativa, casi siempre la contenida en los Reglamentos parlamentarios, sea distinta.

la Mesa, en los dos supuestos que el Tribunal Constitucional aparentemente ha creído necesario distinguir (cuando ese acuerdo se separa del criterio del Gobierno, por un lado, cuando lo confirma, por otro), vendrían a coincidir: lo decisivo es si el criterio del Gobierno es o no manifiestamente infundado. Y bien se aprecia, por una parte, que el Tribunal se aparta del criterio que había seguido en la STC 223/2006 sin razonar justificadamente el cambio (es de extremado interés hacer notar muy especialmente, en este sentido, que no se alude en absoluto, como supuesto dato relevante para ese cambio, a la circunstancia de la existencia o no de previsión estatutaria expresa de la facultad de veto presupuestario) y, por otra parte, que fija criterios de control o revisión (carácter manifiestamente infundado o carácter arbitrario o manifiestamente irrazonable de la decisión) de manera prácticamente apodíctica, sin explicar realmente las razones que los fundamentan (39, 40)

#### IV. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Llegados a este punto, creemos conveniente realizar una serie de consideraciones que guardan relación, más o menos directa, con las cuestiones que

---

(39) En realidad, esta actitud del Tribunal Constitucional, casi «sacando de la chistera» criterios o, según expresión muy utilizada, *cánones* de control o revisión, está resultando ya demasiado frecuente, fundamentalmente en lo que se refiere a decisiones que afectan a derechos fundamentales. Algo a corregir, sin duda, porque esos criterios o cánones no pueden surgir de la nada o de la naturaleza de las cosas, sin más, sino de una explicación razonada que tome en cuenta todos los factores que se encuentran en su base y los justifican en cada caso. No debe olvidar el Alto Tribunal el magisterio de su primer Presidente, quien, en un artículo ya clásico, destacó la importancia de la motivación o discurso lógico de la decisión de la jurisdicción constitucional: GARCÍA-PELAYO (1981), 33-34.

(40) Finalmente, en su último párrafo, la STC 242/2006 realiza una serie de consideraciones encaminadas a resolver el asunto concreto sometido a su pronunciamiento. Es cierto que cabe la duda de si algunas de tales consideraciones se realizan con un pretendido carácter general, como la relativa a la vinculación de la disconformidad del Gobierno con la garantía de la ejecución del «programa económico aprobado con la Ley de presupuestos o prorrogado como consecuencia de la no aprobación de esta Ley» (la cursiva es nuestra) o su referencia a la «ejecución de un programa económico inminente». No obstante, habida cuenta de la dificultad de comprensión que plantearía ese pretendido carácter general de tales declaraciones, parece que su eficacia se refiere al caso concreto, habiendo sido realizadas con la sola pretensión de servir como argumentación del Tribunal exclusivamente encaminada a fundamentar que el acuerdo del Gobierno Vasco, precisamente en ese caso concreto, no era manifiestamente infundado, como lo probaría la expresa alusión a que «el criterio del Gobierno, compartido implícitamente por la Mesa del Parlamento, (...) no puede considerarse arbitrario o irrazonable». No obstante, pueden verse las consideraciones al respecto que realiza DUQUE VILLANUEVA (2006): 252, en el número 78 de esta misma Revista.

son objeto de análisis, especialmente, en la STC 223/2006, elemento central del presente comentario, pero teniendo también en cuenta los pronunciamientos que inciden sobre las mismas contenidos en la STC 242/2006.

### 1. *Necesidad de previsión expresa de la facultad de veto presupuestario*

La denominada facultad de veto presupuestario debe estar expresamente prevista en la normativa de aplicación, sin que pueda deducirse de una consideración abstracta del sistema de relaciones Parlamento-Gobierno que se entienda que establecen, expresa o implícitamente, las normas fundamentales de cada ordenamiento, estatal o autonómico, especialmente la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

En concreto, aunque de algunos pasajes de las SSTC 223 y 242/2006 (no de todos ciertamente, porque aquí también reina la confusión y pueden identificarse otros que conducen a soluciones opuestas) pudiera desprenderse que se considera que el sistema de relaciones Parlamento-Gobierno, tanto a nivel estatal como autonómico, responde a las características propias de lo que se ha venido en llamar *parlamentarismo racionalizado*, que supone un fortalecimiento de la posición de los Gobiernos en relación con los Parlamentos, siendo una de esas características la denominada facultad de veto presupuestario, tales consideraciones deben ser adecuadamente entendidas. Y ello conduce, precisamente, a alterar el orden de los razonamientos, de modo que la existencia, en determinado ordenamiento, de la facultad de veto presupuestario es, justamente, uno de los varios indicios o criterios que permiten, conjuntamente valorados, considerar que el sistema de relaciones Parlamento-Gobierno responde a las características abstractas que se entienden definidoras del convencionalmente denominado *parlamentarismo racionalizado*. De esta manera, sobre la base de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, no puede decirse ni que la falta de previsión expresa de la facultad de veto presupuestario constituyera una suerte de inconstitucionalidad por omisión ni, desde luego, que resultara de aplicación en la tramitación de las enmiendas y de las proposiciones de ley a pesar de esa falta de previsión expresa. Por eso, tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía y, en su caso, los Reglamentos de las Asambleas legislativas autonómicas, han tenido que proclamarla expresamente, lo mismo que ocurre, en las distintas variantes que ofrece el Derecho Comparado (41), en otros países a la hora de establecer las

---

(41) Al respecto, puede verse, entre los estudios más recientes, GIMÉNEZ SÁNCHEZ (2005): 315 y sigs.

peculiaridades de la tramitación de las enmiendas o iniciativas legislativas con repercusiones financieras.

En particular, no creemos que la conjunción del principio de anualidad presupuestaria y de las funciones de dirección de la política económica que corresponden al Gobierno, en el marco del presupuesto aprobado, ejecutando este, aun contando ese principio y esas funciones con expresa consagración constitucional o estatutaria, puedan conducir a otra conclusión. En efecto, como hemos señalado anteriormente, el presupuesto aprobado no tiene por qué ser aceptación parlamentaria del programa económico del Gobierno, ni expresión de la confianza, ni siquiera estrictamente política, en este, dado que el Parlamento puede introducir alteraciones sustanciales en el presupuesto elaborado por el Gobierno que le es presentado como proyecto de ley. A partir de aquí, el presupuesto aprobado es sólo una autorización parlamentaria al Gobierno para que pueda efectuar gastos durante el año próximo hasta una cantidad máxima (esto es, de lo que se trata es de que el Gobierno sabe ya y puede confiar en que durante ese año va a poder, al menos, realizar esos gastos, para los que ya ha sido autorizado definitivamente por el Parlamento) y una simple previsión parlamentaria de ingresos para ese próximo año, sin que ese presupuesto, además, determine (en una situación de normalidad) precisa y detalladamente las actuaciones concretas que el Gobierno puede realizar en su función de dirección de la política económica. Este es el ámbito del principio de anualidad presupuestaria, al que no se opone, en consecuencia, que el Parlamento apruebe posteriormente leyes que supongan un aumento de los gastos que, una de dos, o pueden incluirse dentro de los créditos presupuestarios aprobados (que, en consecuencia, se mantienen incólumes) o no, en cuyo caso será precisa la correspondiente provisión de nuevos (y, por tanto, no afectantes a los existentes) créditos presupuestarios. Por su parte, en cuanto a los ingresos, la señalada consideración del presupuesto como mera previsión priva de toda relevancia o capacidad a una posible ley que los disminuyera para afectar a la esencia del presupuesto aprobado.

En suma, que aun siendo indudable, como exponíamos más arriba, la relación entre el veto presupuestario, por una parte, y el principio de anualidad presupuestaria y las funciones del Gobierno de dirección de la política económica, por otra, en cuanto que el veto presupuestario trata precisamente de permitir al Gobierno planificar su política económica anual con base en las previsiones presupuestarias, sin «sorpresas» durante ese año que le obliguen a alterar esa política, lo cierto es que la inexistencia del veto presupuestario en un ordenamiento concreto ni enervaría el principio de anualidad presupuestaria (que, junto a la expuesta, responde también a otras circunstancias o

elementos de singular relevancia —aunque ahora, a nuestros efectos, carezcan de interés— que determinan, todos ellos, que el contenido indisponible de tal principio se concrete en la señalada fijación de unas cantidades máximas de las que el Gobierno sabe que en cualquier caso va a poder disponer durante el año), ni privaría al Gobierno de sus funciones de dirección de la política económica, que (a salvo supuestos absolutamente patológicos que, por ello, ni siquiera cabe considerar) podrá continuar desarrollando, por más que tenga que verificarlas de forma más constreñida por las nuevas disposiciones parlamentariamente aprobadas o, incluso, alterando como consecuencia de esas disposiciones sus previsiones iniciales y adaptándolas a las nuevas circunstancias (lo que, desde luego, es también claramente ejercicio de la función de dirección de la política económica).

Por cierto, finalmente, que cuando existe el veto presupuestario, la posibilidad del Gobierno de renunciar a ejercerlo, por unas u otras razones, además de constituir en sí ejercicio de las señaladas funciones de dirección de la política económica, demuestra, por una parte, que a pesar de la alteración de la concreta política económica prevista, el Gobierno continuará desarrollando esas funciones (que son, claro está, irrenunciables, sin que nadie pretenda, desde luego, que la falta de ejercicio del veto presupuestario supone esa renuncia) y, por otra parte, que no se lesiona con esa alteración el principio de anualidad presupuestaria (que, también desde luego, no podría quedar a disposición del Gobierno con sólo no ejercitar el veto presupuestario).

En definitiva, que como ya adelantábamos más arriba, si bien cabe afirmar que el veto presupuestario se encuentra al servicio del principio de anualidad presupuestaria y de las funciones del Gobierno de dirección de la política económica (a los que dota de mayor virtualidad o relevancia), sin embargo no constituye una exigencia de dicho principio y de dichas funciones, que pueden continuar existiendo, sin verse afectados en sus perfiles esenciales e indisponibles, aunque en determinado ordenamiento no esté contemplado el veto presupuestario.

## *2. Reglamento parlamentario y facultad de veto presupuestario*

Sentado que es precisa una previsión normativa expresa de la facultad de veto presupuestario, la segunda cuestión a plantearse es dónde deberá contenerse. Ningún problema se presenta a nivel estatal con el reconocimiento expreso en el artículo 134.6 de la Constitución, ni, desde luego, en aquellas



Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía la hayan previsto expresamente (42). Pero, ¿qué ocurre en caso contrario?

Los Reglamentos de las Asambleas legislativas autonómicas, en unos u otros términos, han consagrado esa facultad, con las consecuencias que ello puede suponer sobre la regularidad jurídica de las leyes de la respectiva Comunidad Autónoma. ¿Es éste instrumento adecuado al efecto? Muchas dudas nos ofrece la cuestión, sobre la base de que, además de una *reserva de Reglamento parlamentario* (esto es, materias que sólo este puede regular) o, incluso, de un ámbito material que puede compartir el Reglamento parlamentario con otros instrumentos normativos (sin que, desde luego, sea este el momento para analizar cómo deben articularse las relaciones entre estos y el Reglamento parlamentario y los criterios de solución de posibles conflictos) (43), existe indudablemente otro ámbito material que está por completo excluido de la posibilidad de que el Reglamento parlamentario proceda a su regulación, habida cuenta de que este desempeña una concreta función en nuestro sistema, constitucional y estatutario, y, en consecuencia, tiene un contenido posible que no puede exceder. Para examinar con algún detalle esta cuestión, resulta útil partir de la previsión expresa, contenida en algunos Estatutos de Autonomía (44), según la cual constituye contenido propio del Reglamento de sus respectivas Asambleas legislativas la regulación de sus relaciones con el Consejo de Gobierno respectivo o la del procedimiento legislativo. En efecto, siendo evidente que estos aspectos, enunciados de esta forma genérica, forman parte del contenido propio de un Reglamento parlamentario, la pregunta que inmediatamente surge es la de si, a su amparo, puede establecerse la facultad gubernamental de veto presupuestario, aun cuando no exista al respecto ninguna previsión específica del correspondiente Estatuto de Autonomía.

Pues bien, a nuestro juicio, la respuesta a esta pregunta es negativa, afirmación que fundamos en la que consideramos adecuada comprensión del sentido de esos contenidos propios del Reglamento parlamentario. Así, comenzando con lo referente a la regulación de las relaciones entre Parlamento y Gobierno, se trata con ello de que el Reglamento parlamentario venga a establecer los cauces, esencialmente procedimentales, que permitan el ejerci-

---

(42) En principio, como expusimos, sólo el valenciano y el extremeño. No obstante, en el momento de redactar estas líneas, abierto el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, lo ha recogido (además de nuevamente el valenciano) también el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

(43) Sobre estas cuestiones puede verse JIMÉNEZ ASENSIO (1996).

(44) Así, el Estatuto de Autonomía para Andalucía (artículo 103.4).

cio de las funciones, fundamentalmente de control y, en su caso, de impulso o dirección, que al Parlamento le corresponden respecto del Gobierno. Pero dudamos mucho de que, al margen de cualquier previsión estatutaria expresa, esa cláusula general habilite al Reglamento parlamentario para llevar a cabo una regulación que permite al Gobierno ejercer una facultad que altera decisivamente, desde una perspectiva sustantiva, el régimen de desarrollo de la principal de las funciones del Parlamento, la legislativa, introduciendo muy importantes restricciones de sus facultades al respecto.

Y en cuanto a la previsión de que el Reglamento parlamentario regule el procedimiento legislativo, la misma creemos también que, precisamente, debe contraerse a aspectos esencialmente procedimentales, enmarcados de modo fundamental en el ámbito de la regulación esencialmente interna, propia de la autonomía parlamentaria, pero sin que pueda alcanzar al establecimiento de previsiones que, aun formalmente reguladoras del procedimiento legislativo y de las facultades de actuación del Parlamento o de sus miembros, tienen como finalidad o fundamento esenciales establecer un determinado modelo o sistema de relaciones, de carácter marcadamente sustantivo, entre el Parlamento y un tercero a él, en este caso el Gobierno, como ocurre en el supuesto que nos ocupa de la previsión de la facultad de veto presupuestario (45).

Justo es reconocer, sin embargo, que ni los vigentes Reglamentos de las Asambleas legislativas autonómicas (46) ni el Tribunal Constitucional (como lo demuestra la propia STC 242/2006, ya que el Estatuto de Autonomía vasco nada dice al respecto) apoyan en absoluto nuestra posición (47).

---

(45) Otra cosa es, desde luego, que, partiendo de la previsión estatutaria expresa de la facultad, se establezcan en el Reglamento parlamentario requisitos esencialmente formales o procedimentales para su ejercicio, que encajan con naturalidad en su expuesto contenido propio.

(46) Y no parece, en este sentido, que pueda intentar fundamentarse esa opción siquiera en un supuesto *olvido* de los Estatutos de Autonomía. El hecho de que estos regulen los presupuestos de la respectiva Comunidad Autónoma y que, no obstante la previsión del artículo 134.6 de la Constitución, hayan guardado silencio sobre el particular, parece que excluye la posibilidad de ese olvido y, quizá, sirva para apoyar de algún modo nuestra tesis en el sentido de que la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma no quiso establecer esa limitación en el ejercicio de su función legislativa por el Parlamento y no resulta adecuado, por tanto, permitir su introducción por la vía del Reglamento aprobado por este para regular su funcionamiento.

(47) Sin embargo, probablemente estas consideraciones que sostenemos no sean de aplicación al establecimiento por los Reglamentos parlamentarios de limitaciones en favor del Gobierno en la tramitación parlamentaria de las leyes presupuestarias. En efecto, las previsiones constitucionales y estatutarias que establecen un necesario sistema compartido de intervención de Parlamento y Gobierno en el procedimiento presupuestario (exclusiva elaboración gubernamental y aprobación parlamentaria) pueden servir de base suficiente para sostener que el Reglamento parlamentario, al regular el procedimiento legislativo de aprobación de la ley presupuestaria,

Lo que sí nos parece claro, sobre la base de las consideraciones previamente expuestas, es que en las Comunidades Autónomas en las que no existe previsión estatutaria de la facultad gubernamental de veto presupuestario, si el Reglamento parlamentario opta por establecerla lo hará con el carácter de autorestricción o autolimitación de las posibilidades parlamentarias de actuación, lo que trae como inexorable consecuencia el que podrá asimismo definir su régimen jurídico en los términos que considere más adecuados, tanto desde el punto de vista del establecimiento de requisitos materiales o formales para el ejercicio de la facultad como en lo que se refiere a la previsión de los controles parlamentarios que, en su caso, puedan disponerse sobre el adecuado ejercicio de la misma (48).

### *3. Control parlamentario del ejercicio de la facultad de veto presupuestario*

El verdadero problema, y el que debe ser objeto aquí de nuestra especial atención, es determinar las posibilidades de control parlamentario del ejercicio gubernamental de la facultad de veto presupuestario tanto cuando esta se encuentra reconocida estatutariamente (es el caso de la STC 223/2006) como cuando lo está en el Reglamento parlamentario (es el caso de la STC 242/2006), pero, en ambos supuestos, sin previsión expresa alguna en el respectivo ordenamiento autonómico de esas posibilidades de control. Como inmediatamente veremos, a nuestro juicio, la solución para ambos supuestos es esencialmente la misma y por análogas razones, de manera que es posible su examen conjunto.

En este sentido, debe partirse del dato esencial de que el ejercicio de la facultad de veto presupuestario por el Gobierno se realiza en el marco de un procedimiento legislativo que se sigue o se desarrolla en el Parlamento, cuya

---

debe tener en cuenta las peculiaridades de ese sistema compartido y concretarlo en el modo que considere conveniente, previendo en consecuencia la intervención gubernamental de diversas maneras. La cuestión, como señalamos, ofrece también importantes dudas y se encuentra asimismo relacionada con el problema, arriba apuntado, de si el artículo 134.6 de la Constitución (o, en su caso, el precepto estatutario que estableciera una previsión análoga) resulta de aplicación a la tramitación de la ley presupuestaria. A título de simple ejemplo, PUNSET BLANCO (1985): 120, partiendo de la inaplicabilidad de ese artículo 134.6 a la tramitación de la ley presupuestaria estatal, ha considerado inconstitucional la previsión, contenida en el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 133.4), de conformidad del Gobierno para la tramitación de enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que supongan minoración de ingresos.

(48) En este sentido, ARÉVALO GUTIÉRREZ (2002): 528 o VÍBORAS JIMÉNEZ (1990): 220-221.

dirección, por así decir, debe corresponder por ello a órganos parlamentarios y, en consecuencia, resulta evidente que es precisa la intervención de esos órganos tras aquel ejercicio. Normalmente, a falta de previsión expresa, tal intervención parlamentaria corresponderá a la Mesa del Parlamento, en ejercicio de sus genéricas funciones de calificación y admisión a trámite de documentos de índole parlamentaria y adopción de decisiones sobre su tramitación y efectos (49). Claro está que el problema es determinar el ámbito posible de decisión de los órganos parlamentarios en relación con el acuerdo gubernamental y, en su caso, las consecuencias que de ahí pueden derivar respecto de otras eventuales y posteriores instancias de control. Pero para analizar esta cuestión resulta absolutamente imprescindible distinguir entre, por un lado, los requisitos esencialmente formales (plazo, necesidad de motivación formal) y materiales (en esencia, la concurrencia del aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios, esto es, lo que hemos denominado el efecto o repercusión presupuestarios) de la facultad de veto y, concurriendo estos, por otro lado, la estricta declaración de voluntad del Gobierno de expresar su disconformidad con la tramitación de la enmienda o la proposición de ley. Aun a costa de no ser técnicamente sistemáticos, pero adecuándonos al contenido de las Sentencias del Tribunal Constitucional que estamos considerando en este comentario, examinaremos el control parlamentario del requisito material del efecto o repercusión presupuestarios en primer lugar, antes incluso que el de los requisitos formales (aun cuando, adelantémoslo ya, el régimen de control parlamentario de ambos será esencialmente el mismo). Y teniendo en cuenta sus peculiaridades de todo orden, dejaremos para un apartado final de este comentario todo lo relativo al régimen jurídico del control de la estricta declaración de voluntad del Gobierno de expresar su disconformidad una vez acreditada la concurrencia de los requisitos, formales y materiales, que condicionan el ejercicio del veto presupuestario.

a) Comenzando, pues, con el requisito del efecto o repercusión presupuestarios, es necesario recordar lo que razonábamos más arriba en el sentido de que cuando un órgano parlamentario se enfrenta con el control de su concurrencia, su resolución no constituye un *interna corporis acta*, en cuanto excede del plano puramente interno de las relaciones de la Cámara y sus miembros,

---

(49) No obstante, es también posible, tratándose especialmente de enmiendas, que correspondiendo a la Mesa de la Comisión competente su calificación y admisión a trámite, sea aquella Mesa la que deba pronunciarse inicialmente en caso de que se ejerza la facultad de veto presupuestario, sin perjuicio de que puedan estar establecidas vías de recurso o reclamación ante otros órganos parlamentarios. En esencia, la situación, en lo que nos interesa, no cambia, los criterios de control habrán de ser los mismos.

de manera que está actuando al margen del ámbito propio de la autonomía parlamentaria conectado con la concurrencia de actos de esa naturaleza. Esto sentado, conviene recordar también que cuando el órgano parlamentario conoce de tal decisión gubernamental debe enfrentarse, de acuerdo con la doctrina constitucional, a la resolución de un posible conflicto entre el ejercicio de un derecho fundamental por los parlamentarios que suscriben la enmienda o la proposición de ley (o que formen parte del grupo parlamentario formulante) (50) y el ejercicio de una facultad que se le reconoce al Gobierno en el marco de un determinado sistema de relaciones con el Parlamento.

Asimismo, el órgano parlamentario deberá tener presente, también de acuerdo con lo declarado por nuestro Tribunal Constitucional, que de aceptarse el criterio del Gobierno se impide no ya la votación o aprobación sino el mero debate en la Cámara de la iniciativa o de la enmienda de carácter legislativo y origen parlamentario (*vide* STC 124/1995).

Pues bien, sobre estas bases, no existe circunstancia alguna que limite el ámbito de decisión del órgano parlamentario más allá de la que deriva de esas peculiaridades de los intereses presentes en el conflicto, derechos fundamentales, por un lado, equilibrio de poderes y ejercicio de la función de dirección de la política económica por el Gobierno, por otro, así como también de la que resulta de la apuntada posible restricción del debate político. Se trata, en efecto, de una decisión parlamentaria sobre la corrección técnico-jurídica de la apreciación gubernamental de la concurrencia de un requisito de tal carácter técnico-jurídico, de un elemento objetivo y reglado o, si se prefiere, siguiendo la terminología acuñada por el Tribunal Supremo, de un concepto judicial o jurídicamente asequible. De esta manera, no concurre en absoluto en la apreciación gubernamental de la concurrencia del señalado requisito ninguna de las características propias de los elementos no controlables de un acto de gobierno. En efecto, aunque cuando el Gobierno ejerce la facultad de veto presupuestario está, sin duda, produciendo un acto de gobierno, manifestación del ejercicio de su función de dirección política, ello no impide el control o revisión por otras instancias del considerado requisito, cuya concurrencia es, precisamente, determinante o necesaria para la regularidad del ejercicio de la facultad gubernamental, expresando su disconformidad con la tramitación de la enmienda o proposición de ley.

En definitiva, que la decisión del órgano parlamentario competente, en el supuesto que nos ocupa, responderá a su concepción de sí, efectivamente, ha

---

(50) Para evitar complicar la exposición, y teniendo en cuenta el objeto de las Sentencias del Tribunal Constitucional que consideramos, obviaremos los supuestos de iniciativas legislativas no gubernamentales de otra índole.

concurrido o no el requisito del efecto o repercusión presupuestarios, sin más limitaciones que, por una parte, la necesidad de aplicar el principio, reiteradamente proclamado por la doctrina constitucional, de interpretación más favorable para la efectividad de los derechos fundamentales (en este caso, de los parlamentarios), en razón de su especial posición en nuestro ordenamiento jurídico (51) y, por otra parte, la procedencia de realizar una interpretación y aplicación restrictivas de la facultad gubernamental de veto presupuestario en razón de la obstaculización que supone del debate sobre iniciativas y enmiendas de carácter legislativo y origen parlamentario (STC 38/1999, FJ 4). En suma, que frente a la posición mantenida en las Sentencias del Tribunal Constitucional que consideramos, los órganos parlamentarios no tienen que tener ninguna «deferencia» hacia el Gobierno en este aspecto (mucho menos, la ausencia absoluta de control que preconiza la STC 223/2006) sino, en su caso y en aplicación de esenciales principios generales, hacia los parlamentarios (52).

---

(51) Por todas, STC 26/1990 (FJ 4 *in fine*). No es este el momento de analizar el contenido propio de dicho principio *favor libertatis* ni el de exponer consideraciones sobre algunas confusiones que genera la doctrina constitucional. Simplemente, recordamos que el principio de interpretación más favorable, no obstante esta ambigua denominación, en modo alguno obliga a optar necesariamente por la interpretación *posible* del ordenamiento jurídico o por la aplicación *posible* del mismo que resulten más favorables para el titular del derecho fundamental. Sobre estas cuestiones, en cualquier caso, puede verse JIMÉNEZ CAMPO (1999): en especial, 50 y sigs. y 74 y sigs. Asimismo, en relación con la STC 160/1997, que contiene en su FJ 4 importantes consideraciones al respecto, resultan de sumo interés las observaciones que realiza quien fuera su Ponente: *vide* CRUZ VILLALÓN (2003), 40 y sigs.

Por otro lado, resulta claro que aquí sí opera, con todas esas restricciones, el considerado principio *favor libertatis*, a diferencia de las muy importantes dudas que puede suscitar su juego en el ámbito propio de la autonomía parlamentaria conectado con los *interna corporis acta*, aun cuando el Tribunal Constitucional así lo afirme en muchas ocasiones. Pone de manifiesto esas dudas JIMÉNEZ CAMPO (1997): 228.

(52) La solución que sostenemos plantea, hemos de reconocer, algunos problemas derivados de las posibles regulaciones de los Reglamentos parlamentarios. En primer lugar, la decisión de los órganos parlamentarios es, siempre, una decisión de carácter técnico-jurídico, nunca político. Lo es, desde luego, cuando corresponde a la Mesa (del Parlamento o de la Comisión) en un momento inicial (o al Presidente, como podría desprenderse de lo que establece el artículo 151.5 del Reglamento del Senado que, sin embargo, no es objeto de interpretación unánime por la doctrina). Pero lo es también en aquellos Reglamentos parlamentarios que atribuyen la decisión final del conflicto al Pleno o a otros órganos del Parlamento que, en consecuencia, habrán de actuar (y, en su caso, su actuación ser controlada por quien corresponda) siempre bajo tales parámetros técnico-jurídicos.

En segundo lugar, la solución que sostenemos determina que la impugnación (ante quien corresponda y por la vía que proceda) por los parlamentarios o por el Gobierno, según los casos,

b) En cuanto a la observancia de los requisitos esencialmente formales, como el plazo o la exigencia de motivación formal, o cualesquiera otros de

---

tiene por objeto el acuerdo del órgano parlamentario competente y que, como examinaremos, el señalado criterio de solución del conflicto planteado que debe presidir la actuación de los órganos parlamentarios es el mismo cuya correcta utilización va a controlar o comprobar el órgano al que corresponde resolver la impugnación. Mayores problemas surgirían si (como ocurría, paradójicamente, en la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura objeto de la STC 223/2006) el Reglamento parlamentario restringiera las facultades de control parlamentario de la decisión gubernamental, previendo supuestos de manifiesta incorrección o similares (sin descartar que, incluso, pueda establecer expresamente una total ausencia de control, determinando la decisión gubernamental la imposibilidad de la tramitación parlamentaria, limitándose los órganos parlamentarios competentes a declararlo así). Estas regulaciones nos plantean, ante todo, serias dudas de constitucionalidad, precisamente por la restricción que determinan de los derechos fundamentales de los parlamentarios y, especialmente, de las posibilidades de actuación parlamentarias en el ámbito propio de su función esencial, la legislativa, sin que existan fundamentos suficientes que justifiquen la misma. Pero, en cualquier caso, plantean importantes problemas en relación con el control de las decisiones gubernamental y parlamentaria.

En efecto, piénsese que en tales casos la actuación parlamentaria, cuando, concretada a lo que le permite el Reglamento, no formula reparos al criterio gubernamental e impide la tramitación de la enmienda o proposición de ley, puede ser reglamentariamente correcta, aunque tal criterio gubernamental sobre la concurrencia del efecto o repercusión presupuestarios pueda ser incorrecto. En estos supuestos, en consecuencia, el objeto del control se desplaza a la decisión gubernamental, lo que a su vez tiene importantes consecuencias, no sólo porque, efectivamente, el acuerdo del Gobierno es, formalmente, el objeto impugnado (aun cuando los criterios para el control de su corrección jurídica por quien corresponda sean los mismos que anteriormente hemos expuesto), sino porque puede sostenerse que ello supone también la alteración del órgano competente para conocer de la impugnación (por ejemplo, si quienes la realizan son los parlamentarios) o, incluso, que el Parlamento, aunque inicialmente ha de respetar, en el ámbito que se fije reglamentariamente, la decisión gubernamental, posteriormente puede impugnarla en razón de su incorrección de acuerdo con el criterio de control o revisión que hemos expresado, surgiendo nuevamente el problema de ante quién puede o ha de plantearse la impugnación, sin perjuicio de las diferencias que, en relación con una eventual impugnación ante el Tribunal Constitucional, existen en las posibles vías a utilizar según se plantee el conflicto a nivel estatal o autonómico (recuérdense los sujetos legitimados en el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Más tarde nos referiremos a algunas de estas cuestiones.

En cualquier caso, lo que sí nos parecería abiertamente inconstitucional es pretender que las limitaciones de control parlamentario sean, por así decir, *intocables*, esto es, que posteriormente no pueda ser discutido abiertamente el criterio gubernamental en la vía que resulte procedente. Ello especialmente, desde luego, en relación con los parlamentarios, pero también respecto del Parlamento, supuesta la falta de justificación de una restricción de este tipo (esto es, un ámbito de actuación gubernamental, más o menos amplio, exento totalmente de control, en relación con la apreciación de un requisito de carácter técnico-jurídico) en el sistema de relaciones entre Parlamento y Gobierno.

Tampoco dejarán de plantearse problemas, en estos peculiares supuestos, cuando el Parla-

esta naturaleza que puedan imponerse, es evidente que la solución debe ser la misma que hemos expuesto para el requisito material del efecto o repercusión presupuestarios. Téngase en cuenta, no obstante, que el control parlamentario de esos requisitos formales tiene como objeto directo el documento gubernamental, decidiéndose sobre su tramitación, mientras que, respecto del control del requisito material, el órgano parlamentario decide, como tal objeto directo, sobre la tramitación de la enmienda o de la proposición de ley. Únicamente, debe notarse también que aquí no se plantearán los problemas derivados de que los propios Reglamentos parlamentarios autolimiten el ámbito de control de sus correspondientes Mesas (que serán aquí, salvo rarísimas excepciones, los órganos competentes), toda vez que no es dable esperar que aquellos contengan previsiones tales en relación con ese control de la corrección formal de los documentos de índole parlamentaria, ámbito predilecto de actuación de las Mesas.

Finalmente, creemos conveniente dejar apuntada una cuestión que puede revestir importancia práctica, referida al requisito de la motivación o razonamiento formales de la decisión gubernamental, a la finalidad y naturaleza de tal requisito, con las consecuencias que ello supone respecto de sus posibilidades de control. En efecto, es habitual que se exija que la disconformidad del Gobierno para la tramitación de una enmienda o de una proposición de ley sea motivada o razonada. A nuestro juicio, dicha exigencia existe siempre, habida

---

mento se separe del criterio del Gobierno y acuerde que procede la tramitación de la enmienda o proposición de ley. En este caso, el acto objeto de impugnación, ante quien corresponda y por la vía que proceda, será el acuerdo del correspondiente órgano parlamentario. Ahora bien, parece, siquiera sea por razones de economía procesal o procedimental, que quien deba resolver la impugnación (planteada, lógicamente, por el Gobierno) del acuerdo del órgano parlamentario no debe limitarse a examinar si este actuó dentro del ámbito que le confería el Reglamento (por ejemplo, si el criterio gubernamental era manifiestamente incorrecto o infundado), anulando aquel acuerdo de no apreciarlo así. Por el contrario, quien resuelva la impugnación deberá ir más allá, determinando si la decisión gubernamental, que así se convierte indirectamente en el objeto del control, se adoptó correctamente, actuando para ello con el mismo criterio de control o revisión que reiteradamente venimos exponiendo, y sólo cuando así sea deberá proceder a la anulación del acuerdo del órgano parlamentario y, en su caso, a ordenar que no siga adelante la tramitación de la enmienda o de la proposición de ley o a declarar que las mismas no debieron ser tramitadas (se entra aquí, como fácilmente se aprecia, en la muy delicada cuestión de los efectos de la resolución que ponga fin al conflicto, especialmente cuando la enmienda o la proposición de ley ya han sido definitivamente aprobadas).

En definitiva, supuestos como los que describimos pueden plantear situaciones que provocan reacciones rayanas con la perplejidad jurídica. Quizá sea ello un poderoso indicio más de que tales supuestos no deberían plantearse y que son contrarios a elementos esenciales de nuestro sistema.



cuenta de su finalidad, que no es otra que la expresión por el Gobierno de que su disconformidad con la tramitación de la enmienda o de la proposición de ley se funda, precisamente, en los efectos que va a determinar el aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios que supone, y no en otras razones (53). Pues bien, dicho requisito, así entendido, tiene una naturaleza estrictamente formal y debe incluirse, a efectos de su régimen jurídico, en la categoría que ahora examinamos y, en modo alguno, como un posible elemento de control de la estricta declaración de voluntad del Gobierno, cumplidos todos los requisitos formales y materiales, de expresar su disconformidad con la tramitación de la enmienda o de la proposición de ley. De este modo, el control de la Mesa debe limitarse a verificar que las razones expuestas por el Gobierno para negar la conformidad, constituyendo una verdadera y no aparente motivación, se basan precisamente en las consecuencias o repercusiones del aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios. Pero lo que, desde luego, la Mesa no podrá hacer es analizar el fondo de tal fundamentación gubernamental, su mayor o menor solidez, por ser este el ámbito propio de la función de dirección política que corresponde al Gobierno y que con la figura del veto presupuestario, como acto de gobierno, se trata de garantizar.

#### 4. *Control jurisdiccional del acuerdo del órgano parlamentario sobre el ejercicio de la facultad de veto presupuestario*

Procedemos a continuación al análisis de los medios de control jurisdiccional del acuerdo del órgano parlamentario en cada caso competente sobre el ejercicio de la facultad de veto presupuestario en los supuestos (que hemos considerado, cuando menos, como técnicamente más correctos) en los que ese órgano parlamentario se ha pronunciado sobre la regularidad jurídica del acuerdo del Gobierno de ejercicio del veto sin más limitaciones que las derivadas de los criterios generales de control y revisión de ese acuerdo que arriba hemos expuesto. Claro está que en estos casos el órgano jurisdiccional que conozca de la impugnación planteada frente al acuerdo del órgano parlamentario habrá de utilizar, para resolverla, esos mismos criterios generales; eso sí,

---

(53) En efecto, piénsese que otra solución conduciría a un resultado absurdo, cual sería que el puro azar de que una enmienda o proposición de ley suponga un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios permitiría al Gobierno oponerse a su tramitación por motivos distintos no relacionados con esa circunstancia (discrepancias políticas, ideológicas o técnicas, etc.) que, en otro caso, lógicamente no hubiera podido hacer valer.

simplemente comprobando o controlando que el acuerdo del órgano parlamentario los ha utilizado correctamente (54). No obstante, el señalado análisis debe hacerse con algún detalle, habida cuenta de que en su desarrollo se plantean específicos problemas de difícil solución o, cuando menos, que no cuentan con una solución consolidada o pacífica en nuestra doctrina científica o jurisprudencial.

a) Debe partirse del dato fundamental de que la determinación de esos medios de control jurisdiccional del acuerdo del órgano parlamentario es cuestión que se halla esencialmente relacionada con la de la naturaleza de este. En efecto, creemos haber dejado claro que dicho acuerdo no constituye un *inter-na corporis acta*, de manera que no le resulta aplicable la consolidada y conocida doctrina del Tribunal Constitucional en relación con estos, conforme a la cual sólo cabe su impugnación ante el Tribunal Constitucional por la vía del recurso de amparo *ex* artículo 42 LOTC y, desde luego, fundada siempre en la lesión de un derecho o libertad susceptible de ser hecho valer en ese proceso constitucional en los términos del artículo 41 LOTC (55). Desde luego, parece también claro que no nos encontramos ante un acto del Parlamento en materia de personal, administración o gestión patrimonial, cuya impugnación, en cuanto actos materialmente administrativos, está atribuida al conocimiento de los órganos competentes del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en los términos que resultan de los artículos 58 y 74.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1.3.a), 10.1.c) y 12.1.c) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Estamos, pues, ante un acto parlamentario, ante un acto del Parlamento

---

(54) En efecto, creemos, en línea con consideraciones anteriormente expuestas, que la posición en que, constitucional y estatutariamente, se coloca al Parlamento respecto del desarrollo de la función legislativa, con unas fuertes dosis de autonomía, supone que se le deba reconocer un margen interpretativo y aplicativo que debe ser respetado por el órgano jurisdiccional. Y ello a pesar de que el Parlamento puede operar con normas de carácter constitucional o estatutario o de que ese órgano jurisdiccional puede ser el Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Constitución. No obstante, estas circunstancias, unidas a que se trata de una decisión parlamentaria que afecta esencialmente al sistema de relaciones Parlamento-Gobierno, parece que determinan, como resultado de la valoración conjunta de todos esos factores concurrentes, que el órgano jurisdiccional, además de controlar el respeto del principio *favor libertatis* y de la interpretación y aplicación restrictivas derivadas de la obstaculización del debate político, debe limitarse a comprobar, en un examen esencialmente teleológico y finalista, que el órgano parlamentario considera la facultad de veto presupuestario de modo acorde y respetuoso con su razón de ser. Al respecto, *vide* STC 234/2000 (especialmente, FFJJ 11 y sigs.).

(55) Las razones que, en la actualidad, justificarían la corrección de esa postura del Tribunal Constitucional las expone inmejorablemente JIMÉNEZ CAMPO (1997): 226-227. Puede verse también ARCE JANÁRIZ (2001): 663.

dictado en el ámbito propio de sus esenciales funciones características (en este caso, las legislativas), pero que tiene relevancia externa a la Cámara y sus miembros (en este caso, por afectar al Gobierno). La exposición de sus posibilidades de impugnación requiere, a nuestro juicio, por su ya apuntada complejidad, de un examen separado de los distintos supuestos que pueden plantearse.

b) Cuando el acuerdo del órgano parlamentario competente confirma la corrección del ejercicio gubernamental de la facultad de veto presupuestario, la única vía expresamente establecida en nuestro Derecho positivo de la que disponen los parlamentarios que ven frustrada su enmienda o su proposición de ley es, precisamente, la del recurso de amparo del artículo 42 LOTC, como si se tratara de un *interna corporis acta*. La cuestión es la de si las razones (a las que nos hemos referido en la nota 55) que justifican las limitaciones de control de esos *interna corporis acta*, limitaciones tanto de carácter subjetivo (solo puede conocer de los mismos el Tribunal Constitucional) como objetivo (solo por violaciones de los derechos o libertades previstos en el artículo 41 LOTC), tienen también virtualidad suficiente, en este supuesto de acto parlamentario de relevancia externa, frente a unas supuestas exigencias de pleno control judicial o jurisdiccional de los actos del poder, en este caso del Parlamento.

A nuestro juicio, el conflicto entre las exigencias de control de los actos parlamentarios y la naturaleza de estos sólo puede resolverse caso por caso, ponderando todos los factores y circunstancias concurrentes. Y, en el supuesto que nos ocupa, consideramos que los mismos llevan a la conclusión de que ese control y revisión del acto parlamentario frente a la impugnación de los parlamentarios puede limitarse, efectivamente, al recurso de amparo del artículo 42 LOTC. Exponemos a continuación las razones en las que nos apoyamos.

En primer lugar, desde la estricta perspectiva de la relación entre los parlamentarios y el Parlamento, se trata de un supuesto que presenta algunas analogías con los *interna corporis acta*. En concreto, coincide con ellos en que la Cámara se pronuncia sobre aspectos atinentes al estatuto de sus miembros que, en última instancia, inciden sobre las posibilidades de actuación del propio Parlamento, de manera que, desde esta limitada óptica, la cuestión se mueve en el plano propio de la vida interna de la Cámara, ámbito en el que la limitación de la posibilidad del control jurisdiccional tiene profunda significación y justificación.

No desconocemos, desde luego, que, como ya expusimos, y a diferencia de lo que debe ser propio de los *interna corporis acta* rectamente entendidos, el acto parlamentario desborda los límites de la interpretación y aplicación del

contenido propio de la normativa que el Parlamento puede dictar en ejercicio de su autonomía de tal carácter (por lo común, el Reglamento parlamentario), lo que disminuye indudablemente la relevancia del factor interno. Pero, y es esta la segunda razón que apoya nuestra postura, esa diferencia se ve compensada por la, a su vez, diferencia ya apuntada en cuanto al criterio al que debe responder aquí la actuación de control y revisión del órgano parlamentario, presidida por el principio *favor libertatis* (en este caso, los derechos fundamentales de los parlamentarios), a diferencia de lo que ocurre con los *interna corporis acta* (donde parece que debe reconocerse al Parlamento, para garantizar su autonomía, un margen de interpretación y aplicación de su específica normativa incompatible con el juego del considerado principio). Y, como señalábamos más arriba, el Tribunal Constitucional también debe utilizar ese criterio y comprobar que el órgano parlamentario se ha adecuado al mismo (56).

Por fin, debe tenerse presente que las peculiares circunstancias concurrentes en el supuesto que nos ocupa determinan que en la práctica totalidad de los casos en los que es posible apreciar la incorrección jurídica, por cualquier causa, del acuerdo del órgano parlamentario, esta lleva consigo la vulneración de los derechos fundamentales de los parlamentarios. Ello supone que el Tribunal Constitucional, cuando controle, conforme a los criterios ya expuestos (nota 54), el acuerdo del órgano parlamentario, va a poder revisarlo en plenitud desde esta perspectiva. Y, en esta línea, la exclusión de los órganos judiciales del control del acto parlamentario viene plenamente justificada, como ocurre con los *interna corporis acta*, en que tratándose de una cuestión siempre relativa al respeto de derechos fundamentales es este un ámbito en el que la intervención exclusiva del Tribunal Constitucional responde adecuadamente a su naturaleza y posición en nuestro sistema.

c) Si el acuerdo del órgano parlamentario competente es contrario al criterio del Gobierno, se podrá utilizar la vía del conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales cuando el mismo se plantee entre el Gobierno del Estado y el Congreso de los Diputados o el Senado, de acuerdo con la concepción amplia del vicio de incompetencia que en este proceso constitucional mantiene, modificando su doctrina anterior, el Tribunal Constitucional en su STC 234/2000 (57), sin que quepa duda, por una parte, de la viabilidad

---

(56) Y lo mismo ocurre, creemos, respecto de la interpretación y aplicación restrictivas de la facultad de veto presupuestario en razón de la obstaculización que determina del debate político de la enmienda o proposición de ley, a pesar de que el Tribunal Constitucional, muy probablemente sin las necesarias matizaciones según los casos, aplica ese criterio también en relación con los *interna corporis acta*.

(57) Al respecto, GÓMEZ MONTORO (2001): 1143 y sigs.

de tal conflicto inmediatamente después de adoptado el acuerdo por el órgano parlamentario (previo, claro está, el requerimiento exigido por el artículo 73.1 LOTC) aun cuando la enmienda o la proposición de ley a cuya tramitación se opuso el Gobierno no haya sido todavía aprobada o rechazada, así como, por otra parte, del mantenimiento del objeto del conflicto de atribuciones aun cuando no fuera, finalmente, aprobada, pendiente el proceso constitucional (STC 234/2000, FJ 6).

Por el contrario, si el conflicto se plantea entre un Gobierno autonómico y su Parlamento, no cabe, de acuerdo con las previsiones de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional respecto de los sujetos legitimados al efecto, la utilización de esa vía del conflicto de atribuciones. Parece así que no existe cauce alguno para la impugnación gubernamental del acuerdo del órgano parlamentario (58). No creemos, sin embargo, que tal exención de control jurisdiccional plantee problemas de constitucionalidad, precisamente por afectar a relaciones institucionales, sin que los poderes, órganos o instituciones públicos ostenten un pretendido derecho incondicionado a la impugnación de actos o acuerdos que puedan afectar a su ámbito propio, máxime cuando, además, en última instancia, como inmediatamente examinaremos, cabe la interposición de recurso de inconstitucionalidad o el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en el caso de que la enmienda o la proposición de ley fueran, en definitiva, aprobadas (59).

---

(58) GARCÍA MORILLO y PÉREZ TREMPs (1998): 26 y sigs. sostienen la procedencia de un recurso de amparo, por la vía del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, fundado en la vulneración del derecho fundamental que el artículo 23.2 de la Constitución «reconoce a los miembros del ejecutivo —o, más bien, a los integrantes de éste en cuanto que órgano colegiado—. La postura (confusa, por lo demás, en cuestiones como la de la legitimación activa —página 29—) no podemos compartirla, dado que parece, cuando menos, extremadamente forzada en la argumentación que la apoya. Debe tenerse en cuenta que en este caso parece evidente que la impugnación, en cuanto afectante al sistema de relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, se plantea por este precisamente como tal órgano, por incidir sobre el ámbito de competencias o facultades que tiene atribuidas, sin afectar en términos jurídicos a cada uno de sus miembros y al ejercicio de sus funciones propias. Por lo demás, es extremadamente dudoso que los miembros de un Gobierno, en su condición de tales, sean titulares del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución.

(59) No obstante, esta solución sirve para destacar, en este específico ámbito, lo que más arriba exponíamos sobre la alteración en el sistema de relaciones entre Parlamento y Gobierno autonómicos que provoca la imposibilidad, declarada por la STC 223/2006 y consecuencia de la «desaparición» del apartado 3 del artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de que el Gobierno de una Comunidad Autónoma interponga recurso de inconstitucionalidad frente a leyes aprobadas por su respectivo Parlamento. En efecto, el Gobierno autonómico que haya ejercitado la facultad de veto presupuestario no tiene a su plena disposición cauce alguno para la

d) Tanto en el caso de que el acuerdo del órgano parlamentario competente confirme la corrección del ejercicio gubernamental de la facultad de veto presupuestario en relación con una enmienda y, en definitiva, la ley a la que se refería fuera aprobada, como en el de que el acuerdo parlamentario sea contrario al criterio del Gobierno y, finalmente, la enmienda o la proposición de ley fuera también aprobada, cabe la interposición de recurso de inconstitucionalidad frente a la ley estatal o autonómica por los sujetos que, en cada caso, estén legitimados para ello conforme a las reglas generales, fundado en los vicios procedimentales concurrentes. Asimismo, parece que es posible (60) que, en los indicados supuestos, un órgano judicial plantee cuestión de inconstitucionalidad con base en esos vicios procedimentales (61, 62).

5. *El supuesto específico del control de la estricta declaración de voluntad del Gobierno de disconformidad con la tramitación de la enmienda o proposición de ley*

No cabe duda de que siendo el acuerdo del Gobierno por el que expresa su disconformidad con la tramitación de una enmienda o proposición de ley un acto de gobierno, y acreditado el cumplimiento de los requisitos formales y materiales determinantes de su ejercicio, la declaración de voluntad gubernamental que niega la conformidad es una decisión dotada de las dosis de libertad y de ausencia de control posible que son características de las decisiones adoptadas en el ámbito más íntimo de la función de dirección política, constitucional o estatutariamente reservada a los Gobiernos, estatal o autonómicos. No es este, desde luego, el momento de hacer un análisis de la naturaleza, características y posibilidades de control de los actos de gobierno en ese espe-

---

impugnación, mediata o inmediata, del acuerdo parlamentario contrario. Tampoco creemos, por las razones expuestas en el texto, que ello plantee problema alguno de constitucionalidad.

(60) Según sostiene la doctrina mayoritaria, que encuentra apoyo en la STC 67/1985 [FJ 1 B)].

(61) Cuestión distinta, en la que no podemos detenernos ahora y que, en todo caso, dependerá, lógicamente, de las circunstancias concurrentes en cada supuesto, es la relevancia que dicho vicio procedimental pueda tener en relación con la posible declaración de inconstitucionalidad de la ley impugnada en el recurso o la cuestión de inconstitucionalidad. Al respecto, sigue siendo imprescindible BIGLINO CAMPOS (1991).

(62) En cuanto a la posible utilización por el Gobierno del Estado de la vía del artículo 161.2 de la Constitución y Título V LOTC, el carácter sumamente improbable del intento de su empleo creemos que nos autoriza a remitirnos simplemente al ATC 135/2004 (especialmente, FJ 7).

cífico ámbito, cuestiones por lo demás profusa y polémicamente tratadas por la doctrina (63). Pero sí queremos hacer unas consideraciones breves, casi en titulares, si se nos permite la expresión, asumiendo el riesgo de la crítica por la falta de desarrollo en la argumentación.

Así, a nuestro juicio, descartada la posibilidad de un control por la motivación (que aquí deberá tratarse como un requisito formal, en los términos antes expuestos, sin que pueda exigirse al Gobierno ir más allá) o por los derechos fundamentales (que no parece que puedan verse afectados por una decisión del Gobierno de este carácter, sin perjuicio de lo que luego señalaremos) (64), sólo la interdicción de la arbitrariedad puede jugar como elemento de control (65). Ahora bien, la circunstancia de que la concurrencia de este vicio obliga a introducirse en la esencia de ese ámbito íntimo del acto de gobierno, de la función de dirección política que corresponde al Gobierno, determina, creemos, que tal control, incluso en sus aspectos propiamente jurídicos, no pueda ser llevado a cabo por el Parlamento al que, en aquel ámbito político, le corresponde precisamente, aun en estos supuestos excepcionales, un control también de carácter exclusivamente político. El control, pues, ha de ser jurisdiccional y, desde luego, recaerá, formal y materialmente, sobre el acuerdo del Gobierno. El órgano parlamentario competente ha de limitarse a declarar que no procede tramitar la enmienda o la proposición de ley y su decisión, pues, no está sujeta a vicio alguno y no debe ser impugnada por este motivo.

---

(63) Entre los más recientes, pueden verse los excelentes trabajos (con independencia de nuestra mayor o menor coincidencia con los criterios que se sostienen) de GARRIDO CUENCA (1998), GÓMEZ MONTORO (2005) y Díez-PICAZO, L. M. (2005): 114 y sigs.

(64) En efecto, el contenido del derecho fundamental de los parlamentarios a la tramitación de la enmienda o de la proposición de ley no comprende, cuando así esté normativamente establecido, el caso de que aquellas supongan efectivamente un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios. Pero, a pesar de ello, debe tenerse en cuenta que además de que es indudable que ostentan un interés legítimo, que los legitimaría en vía contencioso-administrativa, parece que sería demasiado restrictiva una concepción que les impidiera considerar lesionados sus derechos fundamentales *ex* artículo 23.2 de la Constitución en el recurso de amparo cuando, aun produciéndose la apuntada circunstancia de la concurrencia del requisito del efecto o repercusión presupuestarios, una ilegítima decisión gubernamental determinara que, en definitiva, su enmienda o iniciativa legislativa no fuera tramitada cuando, en otro caso, lo hubiere sido. El perfil negativo del derecho fundamental vendría así definido por la libertad de la decisión gubernamental, pero siempre que aquella sea correctamente hecha valer.

(65) No obstante, sobre la polémica existente en torno a la relevancia a estos efectos de la interdicción de la arbitrariedad y otros principios jurídicos puede verse GÓMEZ MONTORO (2005): 502 y sigs., quien sostiene una postura muy restrictiva y da cuenta del muy interesante debate doctrinal protagonizado por los profesores García de Enterría y Rubio Llorente.

En principio, parece que los parlamentarios podrán acudir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo (66) y, frente a una resolución contraria a sus intereses, al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, toda vez que, como expusimos, aun cuando, de modo directo, la decisión gubernamental expresando la disconformidad incurra en vicio de arbitrariedad, ello supone la vulneración del derecho fundamental de los parlamentarios afectados, *ex* artículo 23.2 de la Constitución, a la tramitación de su enmienda o de su iniciativa legislativa.

Por su parte, en el ámbito de las relaciones entre Gobierno del Estado y Congreso de los Diputados y Senado, parece que para estos queda abierta la vía del conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales, en cuanto que la arbitraria decisión gubernamental incide sobre su competencia para la tramitación y aprobación de las enmiendas o proposiciones de ley. Y tampoco parece que se pueda abiertamente descartar, aun cuando la hipótesis sea poco probable, que Congreso de los Diputados o Senado puedan acudir a la vía contencioso-administrativa (67). Naturalmente, esta última posibilidad, de existir, la tendrían también los Parlamentos autonómicos frente a la decisión de su respectivo Gobierno, pero aquellos no podrían utilizar la vía del conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales.

Finalmente, en el caso de enmiendas no tramitadas como consecuencia del ejercicio de la facultad de veto gubernamental, los vicios que estamos apuntando podrían ser hechos valer a través del recurso de inconstitucionalidad (por los sujetos en cada caso legitimados para ello) o de la cuestión de inconstitucionalidad, planteados frente a la ley aprobada a la que aquella enmienda se refería.

#### BIBLIOGRAFÍA CITADA

ARCE JANÁRIZ, Alberto (2001): «Artículo 42», *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (coordinador: REQUEJO PAGÉS), Tribunal Constitucional y Boletín Oficial del Estado, Madrid, págs. 655-677.

---

(66) En efecto, el artículo 2.a) de la vigente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa parece prestar cobertura a tal posibilidad, cualquiera que sea la opinión que se tenga sobre la corrección constitucional y, sobre todo, sobre la oportunidad de esa previsión, en cuanto que, quizá, actos como los que nos ocupan encontrarían en el Tribunal Constitucional un órgano jurisdiccional más adecuado para su conocimiento.

(67) El eventual problema no sólo lo suscitaría la genérica legitimación de Congreso de los Diputados y Senado con arreglo a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sino también la cuestión de si siendo posible utilizar la vía del conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional, cabe, como alternativa, la vía contencioso-administrativa. *Vide* GÓMEZ MONTORO (2005): 492-493 y nota 46.



- ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso (2002): «Admisión a trámite de proposiciones de ley que impliquen modificaciones del Presupuesto vigente: su formulación en el supuesto de la prórroga del Presupuesto», *I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid «Parlamento y Presupuestos»*, Asamblea de Madrid, Madrid, págs. 519-529.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (1991): *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- CANOSA USERA, Raúl (1992): *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, Trivium, Madrid.
- CAYÓN GALLARDO, Alonso (1985): «El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales», *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, págs. 83-152.
- CAZORLA PRIETO, Luis María (1984): «Las Cortes Generales ante los proyectos de ley de presupuestos generales del Estado», *Revista de las Cortes Generales*, 3, págs. 51-86.
- CORCUERA ATIENZA, Javier (1981): «Autonomía y Recurso de Inconstitucionalidad: Legitimación de los Órganos de las Comunidades Autónomas para interponer el Recurso de Inconstitucionalidad», *Revista Vasca de Administración Pública* 1, págs. 193-215.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (2003): «El juez como garante de los derechos fundamentales», *Constitución y Poder Judicial: XXV Aniversario de la Constitución de 1978*, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid, págs. 29-53.
- (2006): «El control previo a los veinte años de su supresión», *Fundamentos*, 4, págs. 275-290.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María (2005): «Tipos de actos del Gobierno», *Gobierno y Constitución, Actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (coordinador: LUCAS MURILLO DE LA CUEVA), Asociación de Constitucionalistas de España y Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 99-119.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M.<sup>a</sup> Asunción (2002): «Las enmiendas en el procedimiento presupuestario», *I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid «Parlamento y Presupuestos»*, Asamblea de Madrid, Madrid, págs. 151-165.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín, y PÉREZ TREMP, Pablo (1998): «Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del “veto presupuestario”», *Parlamento y Constitución*, 2, págs. 9-44.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel (1981): «El “status” del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1, págs. 11-34.
- GARRIDO CUENCA, Nuria (1998): *El Acto de Gobierno, Un análisis en los ordenamientos francés y español*, Cedecs, Barcelona.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M. (2005): «La intervención del Gobierno en el ejercicio de la función presupuestaria», *El Gobierno, Problemas constitucionales* (coordinadores: ARAGÓN REYES y GÓMEZ MONTORO), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, págs. 287-335.

- GÓMEZ MONTORO, Ángel J. (2001): «Artículo 73», *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (coordinador: REQUEJO PAGÉS), Tribunal Constitucional y Boletín Oficial del Estado, Madrid, págs. 1129-1154.
- (2005): «El control jurisdiccional del Gobierno», *El Gobierno, Problemas constitucionales* (coordinadores: ARAGÓN REYES y GÓMEZ MONTORO), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, págs. 471-510.
- GUERRERO SALOM, Enrique (2000): *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)*, Tecnos, Madrid.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (1996): «La Ley como fuente del Derecho parlamentario», *Instituciones de Derecho Parlamentario, I. Las fuentes del Derecho Parlamentario* (coordinador: DA SILVA OCHOA), Parlamento Vasco, Vitoria, págs. 143-215.
- (2001): *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Institut d'Estudis Autonòmics, Instituto Vasco de Administración Pública y Marcial Pons, Madrid y Barcelona.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier (1997): «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», *Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: PAU I VALL), Asociación Española de Letrados de Parlamentos y Aranzadi, Barcelona y Pamplona, págs. 219-231.
- (1999): *Derechos fundamentales, Concepto y garantías*, Trotta, Madrid.
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel (1990): *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MONTEJO VELILLA, Salvador (1997): «Las iniciativas legislativas con repercusión presupuestaria», *V Jornadas de Derecho Parlamentario, El Procedimiento Legislativo 1994*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (2006): «Consideraciones sobre el ejercicio por parte del Gobierno de Canarias de su facultad de vetar las proposiciones de ley con incidencia presupuestaria», *Estudios sobre la Constitución Española, Libro Homenaje a Gumersindo Trujillo Fernández*, Universidad de La Laguna, Excmo. Cabildo Insular de La Gomera y Marcial Pons, Madrid y Barcelona, págs. 403-425.
- PÉREZ JIMÉNEZ, Pablo J. (1981): «Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española», *Revista de Derecho Político*, 9, págs. 111-159.
- PÉREZ TREMPES, Pablo (1997): «La legitimación de los Ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su Comunidad Autónoma: crónica de un precepto perdido», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 305, págs. 1-5.
- PUNSET BLANCO, Ramón (1985): «La fase central del procedimiento legislativo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, págs. 111-134.
- REDONDO GARCÍA, Ana M.<sup>a</sup> (2002): «La limitación que impone el artículo 134.6 de la Constitución al derecho de presentación y defensa de enmiendas», *I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid «Parlamento y Presupuestos»*, Asamblea de Madrid, Madrid, págs. 549-564.
- REQUEJO PAGÉS, Juan Luis (2001): «Introducción», *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (coordinador: REQUEJO PAGÉS), Tribunal Constitucional y Boletín Oficial del Estado, Madrid, págs. 51-57.

- RODRÍGUEZ BEREJO, Álvaro (1968): «La limitación a la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el Derecho positivo español», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, 33, págs. 437-491.
- (1979): «La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978», *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, págs. 155-241.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (1980): Preparador de la edición de *Tribunal Constitucional, Trabajos Parlamentarios*, Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, Madrid.
- SERRANO ALBERCA, José Manuel (1983): «La iniciativa legislativa en materia financiera: Conflictos entre el Gobierno y el Parlamento», *Presupuesto y Gasto Público*, 15, págs. 113-121.
- VÍBORAS JIMÉNEZ, José Antonio (1990): «Limitaciones de los Parlamentos de Comunidades Autónomas en el debate presupuestario», *El Parlamento y sus transformaciones actuales* (editor: GARRORENA MORALES), Tecnos, Madrid, págs. 217-229.
- VISIEDO MAZÓN, Francisco J., y SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique (2000): *Las enmiendas en el procedimiento legislativo*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Murcia.