

EL CONTROL DEL PARLAMENTO SOBRE EL LLAMADO «VETO PRESUPUESTARIO» DEL GOBIERNO

THE PARLIAMENT'S CONTROL ON THE SO-CALLED
GOVERNMENT'S 'BUDGETARY VETO'

Isabel M. Giménez Sánchez

Profesora de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

En este artículo se analizan los principales problemas jurídico-constitucionales suscitados en relación con la cuestión del alcance de la facultad del Gobierno de otorgar su conformidad a las iniciativas legislativas parlamentarias por aumento de crédito o disminución de ingresos.

Palabras clave: *Derecho Parlamentario; función de control; iniciativa legislativa; conformidad del Gobierno; conflicto de atribuciones entre órganos del Estado.*

ABSTRACT

This article analyzes the main constitutional issues raised around the question of the scope of the Government's power to accord to parliamentary legislative initiatives when increasing credit or decreasing revenues.

Keywords: *Parliamentary Law; accountability; ability to initiate legislation; Conflict of powers between State institutions.*

Isabel M. Giménez Sánchez

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. REGULACIÓN DEL LLAMADO VETO PRESUPUESTARIO: ORDENAMIENTOS INTERNOS Y DERECHO COMPARADO.
3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO.
 - 3.1. Italia.
 - 3.2. Alemania.
 - 3.3. Francia.
 - 3.4. Estados Unidos.
4. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.
5. SIGNIFICADO DEL VETO Y PAPEL DEL PARLAMENTO.
6. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Sin duda una de las principales consecuencias de la crisis del bipartidismo que ha caracterizado nuestro sistema de gobierno hasta las elecciones europeas de 2014 ha sido la de acabar con las fáciles mayorías de Gobierno, lo cual está generando ya (y todo hace prever que nada cambiará a mejor en este sentido ni a corto ni a medio plazo) enfrentamientos constantes entre el Ejecutivo y el Parlamento. Precisamente, uno de estos conflictos se ha suscitado por el frecuente uso (y quizás abuso) que el Ejecutivo —primero en funciones y luego en su ejercicio ordinario— vino a hacer de su prerrogativa de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley de la oposición por motivos presupuestarios.

En efecto, durante el mes de octubre el Ejecutivo negó su conformidad a la tramitación de diez proposiciones de ley presentadas tanto por los grupos de la oposición como por varias asambleas legislativas de las comunidades autónomas, haciendo uso de su facultad de rechazar aquellas iniciativas que, a su juicio, afecten a los ingresos o gastos presupuestarios (art. 134.6 CE). En concreto, el Gobierno en funciones no otorgó su autorización a la tramitación de cinco proposiciones de ley del grupo parlamentario socialista (paralización de la Ley Orgánica de mejora de la Calidad Educativa —LOMCE—, trabajadores subcontratados, supresión de tasas judiciales, pobreza energética y universalización de la asistencia sanitaria), una de Ciudadanos (sobre autoconsumo eléctrico) y cuatro de asambleas legislativas autonómicas (una de la Asamblea Regional de Murcia sobre autoconsumo energético, otra del Parlamento Vasco para compensar a víctimas del amianto, otra del Parlamento de Galicia para asumir la titularidad de la autopista de peaje AP-9, y otra del Parlamento Balear sobre emprendedores). En dichos supuestos, el Gobierno motivaba su decisión en que, de aprobarse, dichas proposiciones de ley implicarían una desviación presupuestaria de más de 5.000 millones de euros, con el consecuente incumplimiento del plan de estabilidad comprometido con la Unión Europea. Sin embargo, lo peculiar de esta situación no radicó tanto en el veto del Gobierno en sí, dado que aunque poco frecuente tampoco resultaba enteramente inédito, sino más bien en la reacción del Congreso de los Diputados frente a dicha decisión del Ejecutivo. En efecto, la Mesa del Congreso, tras examinar dichas negativas de conformidad por parte del Gobierno, consideró que dos de ellas resultaban injustificadas (en concreto, la ley para mejorar las condiciones de los subcontratados, que modifica el Estatuto de los Trabajadores, y la ley educativa), mientras que para las restantes proposiciones de ley dejaba su tramitación

Isabel M. Giménez Sánchez

temporalmente en suspenso, en tanto que se requería un informe a los servicios jurídicos de la Cámara.

A su vez, el informe de la Secretaría General del Congreso, emitido a petición de la Mesa, defendía *«la posibilidad de que en aquellos casos en que se ha presentado por algún grupo parlamentario un escrito de oposición al criterio el Gobierno (...) la Mesa acuerde trasladar el mismo al Gobierno, requiriéndole motivación adicional o complementaria»*. Además, en dicho informe se recordaba la obligación de la Mesa de garantizar los derechos fundamentales de los diputados frente a eventuales abusos del Gobierno al vetar sus iniciativas¹.

Una de las dos iniciativas que ha acabado convirtiéndose en el principal objeto de polémica era una proposición de ley presentada por PSOE, Unidos Podemos, PdeCat, ERC y PNV, que pretendía establecer una subida de todas las pensiones del 1,2 % a partir del 1 de enero de 2017, con el objeto de garantizar el poder adquisitivo de los pensionistas². Frente al veto del Gobierno, los grupos proponentes alegaban que dicha objeción *«no resulta razonada, objetiva y suficiente»*, dado que al venir referidos los cálculos a 2017 ello afectaría a unos presupuestos que aún se encontraban pendientes de aprobación, lo cual entendían que excedía de las facultades constitucionalmente atribuidas al Ejecutivo. Según el argumento esgrimido por la oposición, el Ejecutivo solo puede vetar iniciativas que afecten a los presupuestos vigentes, motivo por el cual requirió de la Mesa la continuación de la tramitación de la citada proposición de ley.

Por su parte el Gobierno, al constatar la voluntad del Congreso de no aceptar su negativa de conformidad a la tramitación de las dos proposiciones de ley mencionadas, fue agotando todo el procedimiento previo necesario antes de poder recurrir ante el Tribunal Constitucional. En primer lugar, el Consejo de Ministros, en su reunión del 18 de noviembre, adoptó el Acuerdo por el que se requería al Congreso de los Diputados revocar los mencionados acuerdos. Posteriormente, ante el rechazo de los mencionados requerimientos por la Mesa del Congreso el 20 de diciembre de 2016, en el Consejo de Ministros del 13 de enero de 2017 se aprobaron dos acuerdos por los que se planteaban sendos conflictos de atribuciones frente a la admisión a trámite por parte de la Mesa del

¹ <http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/mesa-congreso-decide-informe-letrados-veto-gobierno-recurso-lomce-iniciativas-oposicion-5658871>.

² Este texto pretende derogar el mecanismo de revalorización de pensiones aprobado en 2013, con el que estas solo se han incrementado un 0,25 % desde entonces, para lo que el art. 2 de la proposición de ley comentada prevé que, en caso de que la inflación acumulada en 2017 supere el 1,2 %, *«las pensiones se revalorizarán de forma adicional en el porcentaje correspondiente a la diferencia entre el 1,2 % y el crecimiento real del IPC»*, evitando así afectar al poder adquisitivo de los pensionistas.

El control del Parlamento sobre el llamado «veto presupuestario» del Gobierno

Congreso de los Diputados de las dos proposiciones de Ley sobre las que el Gobierno había manifestado su disconformidad³.

En consecuencia, esta cuestión ha acabado en un nuevo conflicto de atribuciones con el Congreso de los Diputados, que se une así al aún pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional relativo a la negativa del Gobierno en funciones a someterse al control parlamentario⁴. Se trata entonces ya de una situación caracterizada por un Gobierno en minoría, que augura una constante litigiosidad, y un intercambio de vetos, puesto que por una parte el Ejecutivo puede paralizar la tramitación de iniciativas de la oposición, y por la otra desde el Parlamento se puede rechazar o enmendar las presentadas por el Ejecutivo.

La pregunta que nos plantearemos, pues, en las páginas sucesivas, es qué papel cabe al Congreso (del Parlamento, en general) ante la negativa del Gobierno a conceder su conformidad a la tramitación de una enmienda/proposición de ley. Se trata de decidir si existe algún margen de apreciación de la Cámara correspondiente, por ejemplo, en caso de negativas manifiestamente infundadas, como pudiera ser aquellos supuestos en los que la enmienda/proposición no produjera realmente consecuencias en el Presupuesto, o bien en aquellos otros en los que dichas consecuencias tuvieran lugar sobre Presupuestos futuros. En último término la pregunta a la que trataremos de dar respuesta en estas páginas es la de si se requiere previsión normativa expresa (constitucional, estatutaria o incluso reglamentaria) o si por el contrario esta resulta prescindible. En

³ Acuerdo por el que se plantea conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, al amparo del artículo 73.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado con fecha 20 de diciembre de 2016, por el que, rechazando el criterio del Gobierno de la Nación, se toma en consideración para su tramitación por el Pleno la Proposición de Ley Orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, al haber comunicado el Gobierno su disconformidad a la tramitación, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento del Congreso. Y Acuerdo por el que se plantea conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, al amparo del artículo 73.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado con fecha 20 de diciembre de 2016, por el que, rechazando el criterio del Gobierno de la Nación, se toma en consideración para su tramitación por el Pleno la Proposición de Ley Orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, al haber comunicado el Gobierno su disconformidad a la tramitación, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento del Congreso. <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodem ministros/referencias/Paginas/2017/refc20170113.aspx#Conflictos>.

⁴ Se podía leer esos días en la prensa que el Ejecutivo había venido manifestando su convicción sobre el respaldo del Tribunal Constitucional a sus vetos, lo que conllevaría no solo la nulidad de las leyes eventualmente aprobadas sin respetarlos, sino también la exigencia de responsabilidades al Estado legislador por la pérdida de ingresos producida. Por otro lado, tampoco se esconde la más o menos velada amenaza tras la actitud del Gobierno, que podría proceder a la disolución de las Cámaras a partir del 3 de mayo de 2017, si considera que las iniciativas parlamentarias suponen un exceso de gastos que imposibilita el desarrollo del programa de Gobierno. <http://www.europapress.es/nacional/noticia-mesa-congreso-debate-manana-vetos-gobierno-amenaza-conflicto-20161128174811.html>.

Isabel M. Giménez Sánchez

otras palabras, si en ausencia de previsión específica cabe entender atribuida, entre las competencias de calificación de iniciativas de la Mesa del Parlamento, la de apreciar si el Gobierno se ha excedido en sus facultades. Y, por último, analizaremos quién debe tener la última palabra en la resolución de posibles discrepancias, sin perjuicio de la facultad de arbitraje que eventualmente deba desempeñar el Tribunal Constitucional.

2. REGULACIÓN DEL LLAMADO VETO PRESUPUESTARIO: ORDENAMIENTOS INTERNOS Y DERECHO COMPARADO

Por lo que respecta a la regulación existente en la Constitución española en relación con las limitaciones que nuestro ordenamiento prevé en términos generales para cualquier proposición de ley o enmienda con repercusiones sobre el equilibrio presupuestario, el art. 134.6 CE exige el consentimiento del Gobierno con carácter general para la tramitación de todas las enmiendas o proposiciones de ley que supongan «*aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios*», siendo los Reglamentos de las Cámaras los encargados de desarrollar normativamente este trámite legislativo.

En el caso del Senado se establece el mismo trámite para las proposiciones de ley que para las enmiendas presentadas, esto es, el Presidente de la Cámara deberá remitirlas todas directamente al Gobierno, sin realizar propiamente un procedimiento de calificación (arts. 108.2 y 151.2 del Reglamento del Senado, respectivamente). En el Congreso de los Diputados, en cambio, se establece un procedimiento diferenciado según se trate de proposiciones o de enmiendas. Para la primera categoría, el art. 126.2 del Reglamento del Congreso prevé que sea la Mesa de la Cámara el órgano encargado de enviar al Ejecutivo todas las proposiciones presentadas. Por el contrario, cuando se trata de enmiendas, el art. 111.2 del citado Reglamento atribuye auténticas funciones calificadoras a la Ponencia de la Comisión encargada de la redacción del informe, ya que será dicha Ponencia, a través del Presidente del Congreso, la encargada de remitir aquellas enmiendas que, «*a su juicio*», puedan conllevar un aumento de créditos o una disminución de los ingresos. Esta atribución de funciones calificadoras consideradas eminentemente técnicas a un órgano sustancialmente político, como es la Ponencia, ha sido objeto de fuertes —y, creo, merecidas— críticas, dando lugar a sendas resoluciones del Presidente del Congreso (de 12 de enero y de 30 de noviembre de 1983) que atribuían la calificación de enmiendas con efectos financieros sobre el Presupuesto a la Mesa⁵.

⁵ Ya analizado con mayor detalle en «La intervención del Gobierno en el ejercicio de la función presupuestaria», en ARAGÓN REYES, Manuel y GÓMEZ MONTORO, Ángel J. (coords.), *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 287-335.

En la práctica parlamentaria española, sin embargo, lo normal ha sido que los sucesivos ejecutivos hayan evitado la utilización de esta facultad, fundamentalmente por evitar un enfrentamiento del Gobierno con el Parlamento, por lo que resulta más sencillo actuar a través de su mayoría parlamentaria, que se limita a rechazar las proposiciones de ley provenientes de la oposición⁶. Fue sin embargo durante la segunda legislatura del presidente Rodríguez Zapatero cuando se produjo la única excepción a este comportamiento, ya que casi un centenar de proposiciones de ley formuladas por diferentes grupos parlamentarios sufrieron el veto del Gobierno, lo que impidió su toma en consideración por el pleno del Congreso de los Diputados. Dejando de lado dicho periodo, solo encontramos una situación similar a principios de la década de los ochenta del siglo pasado, concretamente en la Segunda Legislatura, cuando dieciocho proposiciones de ley vieron imposibilitada su tramitación parlamentaria por no contar con la conformidad del Gobierno, bien que «*sólo en tres casos apareció reflejado con cierta extensión en las correspondientes publicaciones del Congreso*»⁷.

Respecto del requisito de la motivación de la respuesta del Gobierno cabe señalar que, si bien el Reglamento del Congreso solo lo exige respecto de las enmiendas, debe entenderse aplicable, a *fortiori*, respecto de las proposiciones de ley, aunque no suele darse traslado de dicha motivación al Boletín de las Cortes⁸. A ello hay que añadir que el plazo de quince días que los Reglamentos parlamentarios conceden al Gobierno opera como el silencio positivo en los procedimientos administrativos, de tal manera que, si el Ejecutivo no responde dentro de dicho plazo, debe entenderse concedida la conformidad a la tramitación de la iniciativa en cuestión.

De otra parte, para comprender el auténtico alcance del art. 134.6 CE es conveniente remontarse a su origen a lo largo del proceso constituyente, esto es, partiendo del apartado 5 del art. 124 del Anteproyecto constitucional (tomado, a su vez, casi literalmente, de la LOE franquista). Dicho precepto tenía la siguiente redacción: «*Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, únicamente el*

⁶ GARCÍA ESCUDERO, Piedad, «Sobre la calificación de las Enmiendas de contenido presupuestario», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 13, 2006, pp. 45-55.

⁷ MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, «Notas sobre el veto presupuestario en las relaciones Gobierno-Parlamento», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 21, 2011, p. 60.

⁸ «*Sólo hemos encontrado un caso en que el criterio disconforme del Gobierno a la tramitación de unas enmiendas, reproduciendo el escrito remitido al Senado por el Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, se haya trasladado con cierta amplitud en un Boletín Oficial de las Cortes Generales. Concretamente, se trata de tres enmiendas formuladas por el Grupo Parlamentario Popular en la Cámara alta al proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 41/1999, de 12 de noviembre, sobre sistemas de pagos y de liquidación de valores y el Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública, en las que el veto del Gobierno se sustenta por suponer un incremento de los gastos en un caso y minoraciones de ingresos en los otros dos, entendiéndose que tales efectos no resultan viables en el actual contexto de austeridad presupuestaria*». *Ibidem*.

Isabel M. Giménez Sánchez

Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos, y toda proposición o enmienda que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación». Fue no obstante a partir, a raíz de una enmienda presentada por el entonces senador Fuentes Quintana, cuando el enunciado original de dicho precepto se desgajó en los actuales apartados 5 y 6 del art. 134 CE. Esta nueva redacción vino a suscitar distintos problemas, dificultándose más aún la comprensión del precepto, especialmente respecto del alcance de la limitación de las facultades de enmienda parlamentaria, hasta el punto de alterar la intención del senador proponente, puesto que lo que él sugería era que la segunda parte del precepto mencionado pasase a ser el apartado 2, en modo tal que expresamente las limitaciones a las facultades de enmienda parlamentaria fuesen aplicables también en la tramitación de la LPGE.

En realidad esta cuestión de si la facultad del Gobierno de oponerse a la tramitación de enmiendas con repercusiones presupuestarias resulta o no de aplicación en los supuestos de tramitación del proyecto de LPGE ha constituido el principal objeto de debate de la doctrina en esta materia⁹. El punto de debate, pues, ha girado en torno a unas limitaciones que no vienen exigidas por la Constitución, sino que constituyen una autolimitación que el propio Parlamento se ha autoimpuesto¹⁰. En un primer momento, el propio Tribunal Constitucional pareció sugerir tímidamente que las limitaciones a la facultad de enmienda parlamentaria en el procedimiento presupuestario no tenían directo origen constitucional sino que, simplemente, derivaban de los Reglamentos de las Cámaras, si bien admitiendo la constitucionalidad de dicha limitación. No obstante, en su jurisprudencia posterior da ya por sentada la limitación a la facultad de enmienda respecto de la LPGE, con lo que parece así zanjar cualquier duda acerca de la constitucionalidad de la autolimitación operada por los Reglamentos de las Cámaras.

Desde esta perspectiva, para algunos autores (entre los que me encuentro) la limitación establecida en el art. 134.6 CE no sería aplicable en los supuestos de tramitación del proyecto de LPGE, y ello por vulnerar el derecho de enmienda de los PGE que el apartado 1 de ese mismo art. 134 CE reconoce al Parlamento.

⁹ Como ya analizábamos con mayor detenimiento en *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

¹⁰ Los Reglamentos de las Cámaras establecen un procedimiento diferente según la enmienda en cuestión suponga una reducción de los ingresos o bien un incremento de los gastos. Para las enmiendas que impliquen una reducción de ingresos el art. 133.4 RCD exige la conformidad del Gobierno, mientras que el Reglamento del Senado no se pronuncia al respecto. Cuando de lo que se trata, en cambio, es de una enmienda al proyecto de LPGE que implique un aumento de los gastos, en ambas Cámaras (art. 133.3 RCD y 149.2 RS) se prevé la aplicación de la llamada técnica compensatoria, esto es, para su admisión a trámite se requiere hacer frente a dicho incremento del gasto compensándolo simultáneamente, mediante la reducción de otro gasto por importe idéntico (o superior).

En este sentido —sostienen—, conforme a una interpretación conjunta de otras normas y principios constitucionales, como los arts. 23.2, 66.1 y 2 y 134.1 CE, así como al principio democrático y al valor pluralismo político consagrados en su art. 1.1, sería inconstitucional extender la exigencia de consentimiento gubernamental respecto de las enmiendas registradas al proyecto de LPGE presentado por el Gobierno¹¹. Por su parte, para los defensores de la tesis contraria, en cambio, la exigencia del consentimiento del ejecutivo sería también extensible a las enmiendas que produjesen los ya reiterados efectos financieros, planteadas por los parlamentarios durante la tramitación de la Ley de Presupuestos. Entiende, no obstante, que no supone ninguna vulneración del derecho de enmienda de los parlamentarios, sino que se trata de una norma especial, basada precisamente en que la competencia presupuestaria, como reiteradamente ha afirmado el Tribunal Constitucional, es una «competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado» (STC de 20 de julio de 1981, FJ 2)¹².

Por último, en el ámbito autonómico, debe señalarse que solo los Estatutos de Autonomía de Extremadura (art. 60 a) y de Valencia (art. 76.1) atribuyen dicha facultad a sus Gobiernos respecto de las enmiendas, y alguno más lo recoge en relación con las proposiciones de ley¹³. Y sin embargo, lo cierto es que resulta una facultad asumida no solo en el nivel estatal, sino también en el autonómico. Todo ello en el marco de un proceso de presidencialización progresiva de los sistemas institucionales autonómicos, cuyas consecuencias se han plasmado en un debilitamiento de los Parlamentos autonómicos, incluso mayor que en el nivel estatal, que han visto limitadas sus funciones a lo largo de las sucesivas reformas: desde la primigenia (y en algunos supuestos limitada) atribución al Presidente de la capacidad de disolución de la Asamblea, hasta las actuales de previsión de los decretos-leyes o del veto presupuestario.

¹¹ A este grupo se adscriben las posturas de autores como ESCRIBANO LÓPEZ, Francisco, *Presupuesto del Estado y Constitución*, Ministerio de Hacienda, 1981, pp. 312 y ss.; MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*, IEF, monografía núm. 90, 1990, pp. 150-152; y REDONDO GARCÍA, Ana M.^a, «La limitación que impone el artículo 134.6 de la Constitución al derecho de presentación y defensa de enmiendas», *Parlamento y Presupuestos (I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid)*, Asamblea de Madrid, 2002, pp. 562-564.

¹² De este segundo grupo de autores destacamos a FALCÓN Y TELLA, Ramón, «La habilitación a las leyes de presupuestos para modificar tributos», *REDF* núm. 33, 1982, pp. 25 y ss.; P.J. PÉREZ JIMÉNEZ, Pablo Jesús, «Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española», *RDP* núm. 9, 1981, pp. 111 y ss.; RODRÍGUEZ BEREJIO, Álvaro, «La limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el Derecho Presupuestario español», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, vol. XII, 1968, pp. 237 y ss.

¹³ GARCÍA MORILLO, Javier y PÉREZ TREMPES, Pablo, «Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del “veto presupuestario”», *Anuario de Derecho Parlamentario de Castilla-La Mancha*, núm. 2, 1998, p. 11.

Isabel M. Giménez Sánchez

Respecto de la cuestión del papel atribuido a la Mesa del Congreso, el único intento de regulación en este sentido tuvo lugar en el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma de 29 de mayo de 1997. Dicha Reforma del Reglamento de la Asamblea extremeña, en concreto de los arts. 111 y 121¹⁴, tenía su origen en una proposición de ley procedente del Grupo Popular, que contó con la oposición del Grupo Socialista. En dichas disposiciones se preveía específicamente el supuesto de la intervención del Pleno en caso de discrepancia de pareceres con lo establecido por el Gobierno, cuando —se decía— «la disconformidad de la Junta de Extremadura sea manifiestamente infundada». Esta regulación fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, tal como analizaremos más adelante, por considerarlo contrario al sistema de parlamentarismo racionalizado como forma de gobierno establecida por el Estatuto de autonomía.

3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO

3.1. ITALIA

En Italia, tras la reforma constitucional de 2012¹⁵, el art. 81 de la Constitución, en su párrafo 3º. establece: «*Cualquiera otra ley (que no sea la de Presupuestos) que lleve aparejados nuevos o mayores gastos proporcionará los medios para hacer frente a los mismos*»¹⁶, es decir, que cualquier proyecto o proposición de ley debe asumir la carga de establecer su correspondiente cobertura

¹⁴ «Art. 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».

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

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

¹⁵ Ley constitucional 1/2012 de 20 de abril, desarrollada por la ley 243/2012. Vid. ARROYO GIL, Antonio y GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M., «La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 98, 2013, pp. 149-188.

¹⁶ «*Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*», a diferencia del texto anterior que decía: «*Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per*

financiera. Esta nueva redacción endurece pues las exigencias de la llamada «cobertura financiera», ya que no se conforma con exigir que la proposición/el proyecto «indiquen» los medios para hacer frente a la alteración presupuestaria que impliquen, como hacía el citado artículo antes de su reforma, sino que da un paso más allá para exigir la obligación activa de proporcionar los citados medios.

Por consiguiente, el principio de la obligación de cubrir las modificaciones presupuestarias viene configurado como una clara limitación para el legislador, que se traduce en la obligación de incluir los medios necesarios para hacer frente a las cargas que implique cada nueva norma que pretenda aprobarse en el Parlamento. De este modo, no recae la responsabilidad en el Gobierno de convertirse en exclusivo guardián del principio de anualidad presupuestaria.

En realidad el nuevo texto del artículo 81 de la Constitución es la culminación de una serie de innovaciones normativas en materia de contabilidad pública, que encuentran su máximo exponente en la Ley 196/2009 de contabilidad y finanzas, que a su vez vino en primer lugar a actualizar el diseño general previamente esbozado por la derogada ley 468/1978 (y sus sucesivas modificaciones), y en segundo lugar a proporcionar una amplia regulación de la cuestión de la cobertura financiera de las nuevas normas, ofreciendo una regulación detallada de los distintos aspectos de su concreta aplicación.

Así, el artículo 17, párrafo 5, de la Ley 196/2009 de contabilidad y finanzas prevé la posibilidad de exigir un informe técnico al Ejecutivo para los proyectos de ley o enmiendas que deban ser examinadas por las comisiones parlamentarias. En dichos supuestos la administración correspondiente debe presentar el citado informe con tiempo para su verificación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, dentro del plazo especificado por las Comisiones, y en cualquier caso dentro de los treinta días siguientes a la solicitud. El 8 del artículo 17 establece además que el anexo del informe técnico una norma y con la síntesis del folleto relacionado siempre deben ser actualizados en el momento del paso de medir la misma de una rama del Parlamento. Si bien desde el punto de vista de la posibilidad de acceder a la información subyacente a la cuantificación de los costes, el Gobierno goza de una ventaja respecto de la información en el proceso de cuantificación, en general se puede decir que el diálogo entre la Oficina de Contabilidad General (del Ministerio de Hacienda), las oficinas de los ministerios pertinentes sobre la materia y el Tribunal de Cuentas ha hecho posible construir una base común de reglas que han permitido un progresivo refina-

farvi fronte». El constituyente, como puede observarse, ha decidido no extender la obligación de cobertura financiera a las leyes de presupuestos. DI GASPARÉ, Giuseppe, «Il nuovo art. 81 Costituzione: dallo Stato finanziatore allo Stato scommettitore?», *Amministrazione in cammino*. http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2015/06/Di_Gaspares_articolo-81-cost-_stato-scommettitore-.pdf.

Isabel M. Giménez Sánchez

miento y estandarización de los métodos de evaluación de los efectos financieros¹⁷. Con base en estas reglas, y exigiendo una información fluida entre Gobierno y Parlamento, la competencia de verificar el cumplimiento de los requisitos recae en un órgano parlamentario, la Oficina presupuestaria.

3.2. ALEMANIA

En esta materia el modelo más similar al nuestro es el alemán, ya que su norma fundamental también requiere el consentimiento gubernamental respecto de aquellas proposiciones de ley que generen nuevos gastos, los eleven o los comprometan para el futuro, así como para aquellas que supongan una reducción de los ingresos o los comprometan para el futuro. En esos casos el Gobierno Federal podrá exigir que el Parlamento aplaze la aprobación de estas leyes, para lo que cuenta con un plazo de seis semanas para hacer llegar un informe a las Cámaras¹⁸.

Así pues, el Ejecutivo carece de un poder de veto general y definitivo, pero en aquellas proposiciones de ley que impliquen un impacto presupuestario (aumento de gastos/disminución de ingresos) sí puede obtener un retraso en su aprobación.

Respecto de este supuesto, la doctrina alemana lo configura entre aquellas tareas del Gobierno que quedan sustraídas de la intervención del Legislativo y, por tanto, caen bajo una reserva general del Ejecutivo, con fuerza constitucional¹⁹.

¹⁷ Resulta imprescindible a este respecto la lectura del documento elaborado por la Oficina presupuestaria (Servizio bilancio) del Senado: «L'attività della Commissione bilancio. Aspetti metodologici della quantificazione e della copertura e sessione di bilancio», XVII legislatura, abril de 2013. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739751.pdf>.

¹⁸ Artículo 113 LFB [Aprobación del Gobierno Federal de los aumentos de gastos o la disminución de ingresos]:

«(1) Requieren la conformidad del Gobierno Federal las leyes que aumenten los gastos presupuestarios propuestos por el Gobierno Federal o que impliquen nuevos gastos o los afecten para el futuro. Lo mismo regirá respecto a las leyes que impliquen disminuciones de los ingresos o que las involucren para el futuro. El Gobierno Federal podrá exigir que el Bundestag postergue su decisión sobre tales leyes. En este caso, el Gobierno Federal deberá hacer llegar al Bundestag un dictamen en el plazo de seis semanas.

(2) El Gobierno Federal podrá exigir en un plazo de cuatro semanas, a contar desde la aprobación de la ley por parte del Bundestag, que este vuelva a adoptar una nueva decisión.

(3) Si la ley hubiese sido adoptada de acuerdo con el artículo 78, el Gobierno Federal solo podrá negar su aprobación dentro de un plazo de seis semanas y únicamente en el caso de haber iniciado previamente el procedimiento previsto en el apartado 1, tercera y cuarta frases, o en el apartado 2. Vencido dicho plazo, la conformidad se considerará otorgada».

¹⁹ Otra muestra importante de dicha potestad del Ejecutivo sería para STARCK el art. 65 LFB cuando establece que es el Canciller federal quien traza las líneas directivas de la política a seguir: creación normativa que excluye al legislador en aquello no expresamente previsto (ej.: Ley de Presupuestos o ley de fomento y

El control del Parlamento sobre el llamado «veto presupuestario» del Gobierno

3.3. FRANCIA

En Francia, por su parte, el art. 40 de la Constitución establece que «*[N]o se admitirán a trámite las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público*». Es decir, constituye una causa de inadmisibilidad (*irrecevabilité*), que directamente impide que una enmienda o proposición de ley sea tomada en consideración por el Parlamento²⁰.

Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el art. 41 de la Constitución francesa, el Gobierno podrá oponerse a la admisión de las proposiciones y enmiendas parlamentarias que rebasen el ámbito materialmente reservado a la ley o bien es contraria a una delegación legislativa. En este caso, a diferencia del anterior, se trata de una facultad que el Gobierno es libre de ejercer o no²¹. En caso de desacuerdo entre el Gobierno y el Presidente de la Cámara afectada, la propia Constitución en el segundo párrafo del art. 41 ofrece una respuesta, encomendando la resolución de aquel al Consejo Constitucional, a petición cualquiera de las dos partes, y, lo que es aún más importante, le fija un plazo de ocho días para pronunciarse.

3.4. ESTADOS UNIDOS

Caso aparte lo constituye el caso de los Estados Unidos. Allí se viene reclamando periódicamente una reforma constitucional que introduzca un poder de veto selectivo cuyo titular sería el propio Presidente. Sin embargo, no hay que olvidar que, dada la caracterización del sistema presupuestario estadounidense como un sistema donde la competencia efectiva en materia de decisión presupuestaria corresponde al Congreso, la discusión de esta cuestión forma parte de todo un paquete de propuestas de reforma de la llamada «constitución financiera», dirigidas no tanto a proteger las competencias del Parlamento frente a

estabilidad de la economía). STARCK, Christian, *El concepto de Ley en la Constitución alemana*, CEC, Madrid, 1979, pp. 283-285.

²⁰ En el sistema francés existen tres motivos de inadmisibilidad previstos en la Constitución más un cuarto establecido por el Consejo Constitucional, ampliando el significado de estas disposiciones. <http://michel-lascombe.pagesperso-orange.fr/CDicoG-O.html>.

²¹ En este sentido, la Corte Constitucional ha considerado que una disposición del Reglamento de una Cámara que permitiese a un parlamentario solicitar al Gobierno oponerse a la inadmisibilidad sería inconstitucional en la medida en que conduciría a suscitar un debate sobre este tema. (Decisión de conformidad núm. 95-366 DC de 8 de noviembre de 1995).

Isabel M. Giménez Sánchez

ataques o invasiones del Ejecutivo, sino a dar respuesta a una defensa del propio sistema y de la búsqueda del interés público en la adopción de las decisiones parlamentarias, intentando superar el actual partidismo y el particularismo de aquellas en el Congreso²².

Se trata pues, de una propuesta dirigida a disponer al Presidente en una posición de equidad respecto del Congreso, devolviéndole una «igualdad de armas» de la que gozaba antes de la aparición de las leyes presupuestarias conocidas como reconciliaciones-ómnibus, vehículo ideal para la regulación de materias completamente ajenas (los llamados «riders»), que se ve obligado a pasar, si no quiere quedarse sin las necesarias asignaciones de gastos²³. A lo largo de los años, los presidentes americanos han venido lamentándose de su situación de desventaja, al verse obligados a firmar (o vetar) la ley completa, sin poder rechazar disposiciones concretas. Una situación que se ve agravada cuando dichas leyes llegan a sus manos una vez que el año fiscal ya ha comenzado —con el riesgo de paralización de la actividad estatal que un eventual veto supondría—. Y para empeorar las cosas, el Congreso debilita su capacidad de veto añadiendo numerosas leyes de asignación de gasto, junto con legislación material, en una medida ómnibus. Esta medida, no obstante, es objeto de fuertes polémicas, por cuanto resulta sospechosa de vulnerar el rígido sistema de separación de poderes establecido en la Constitución americana²⁴.

No se trata en absoluto de una cuestión irrelevante, puesto que el debate acerca de la conveniencia o no de conceder al Presidente la facultad de veto selectivo ha sido el eje que ha venido centrando todos los principales argumentos acerca de la más amplia cuestión del reparto de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, especialmente en materia presupuestaria²⁵. Hubo ya un intento de lograrlo cuando en 1996 el Congreso aprobó una ley que otorgaba al Presidente

²² No se trataría aquí solo de aquellas propuestas de enmiendas de la Constitución para exigir el equilibrio presupuestario, el *line item veto* o las leyes de contenido único, sino incluso las de más amplio espectro, como las referidas a la financiación de las campañas políticas o la fijación de límites temporales a las sesiones parlamentarias.

²³ Esta postura del Congreso es, en cierto sentido, una especie de ultimátum, que funciona como un «farol» en el póquer. GARRET, Elizabeth, «Accountability and restraint: The federal budget process and the line-item veto», *Cardozo Law Review* núm. 20, 1999, pp. 913 y ss. En este caso se critica especialmente la posibilidad de que, mediante la inclusión de un alud de materias dispares en leyes ómnibus, se obligase al Presidente a una especie de chantaje, al no existir la correspondiente facultad de veto particular sobre cada una de las medidas. En contra, *vid.* DEVINS, Neal, «Budget reform and the balance of powers», *William and Mary Law Review* núm. 31, 1990, pp. 1018 y ss., quien considera una vulneración del principio mayoritario el transferir poderes presupuestarios al Presidente, por no hablar de que en el fondo implica partir del prejuicio del mayor conocimiento del Presidente en materia presupuestaria.

²⁴ LE BOEUF, Jacques B., «Limitations on the use of appropriation riders by Congress to effectuate substantive policy changes», *Hastings Constitutional Law Quarterly* núm. 19, 1992, pp. 457 y ss.

²⁵ De ello es muestra, asimismo, la ingente bibliografía existente al respecto, a la que ya hicimos referencia al analizar en detalle el sistema americano y a la que, por tanto nos remitimos. *Vid.* «Las leyes de acompañamiento y el problema de las leyes ómnibus», *Teoría y realidad constitucional* núm. 22, 2008, pp. 19 y ss.

El control del Parlamento sobre el llamado «veto presupuestario» del Gobierno

una forma de veto selectivo (*Line Item Veto Act*), la cual fue finalmente declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo en junio de 1998 (*Clinton vs. City of New York*, 524 U.S. 417, 1998). En esta sentencia la mayoría de la Corte, siguiendo una interpretación bastante formalista del art. I de la Constitución, no consideraba que la competencia de veto significase el ejercicio de un poder discrecional concedido al Presidente por el propio Congreso, ni equiparable a la potestad de no efectuar gastos ni ingresos autorizados por el Congreso, sino que —según la mayoría de la Corte— el conceder al Presidente la facultad de suprimir *in toto* fragmentos de proposiciones de leyes, equivalía a concederle la capacidad de legislar. En definitiva, la conclusión del fallo era que para lograr el resultado deseado (esto es, atribuir al Presidente la facultad de vetar fragmentos determinados de una ley) al Congreso no le bastaba con aprobar una ley, sino que —al tratarse de una modificación del papel del Presidente en la función legislativa— se requería una reforma de la Constitución. Y esta reforma constitucional es precisamente lo que reclaman ahora los partidarios de la atribución al Presidente del «*line-item veto*».

En conclusión, pues, actualmente el Ejecutivo no dispone de ninguna capacidad de interferir en la aprobación de legislación tampoco con base en razones presupuestarias, pues ello se considera contrario al principio de separación de poderes.

4. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Respecto de la cuestión concreta que aquí nos ocupa, el Tribunal Constitucional en dos pronunciamientos sucesivos reconoce esta facultad implícita al Ejecutivo, como consecuencia directamente derivable del «parlamentarismo racionalizado» como forma de gobierno²⁶. Por un lado, se trata de la STC 223/2006 (recurso de inconstitucionalidad contra el reglamento de la asamblea legislativa extremeña), donde sí existía cobertura estatutaria expresa, y por otro, poco después la STC 242/2006 (recurso de amparo resuelto por la Sala 1.^a), en un caso donde era el reglamento de la asamblea el que lo permitía.

En relación con el caso planteado en la STC 223/2006, se suscita en un recurso de inconstitucionalidad (interpuesto casi diez años antes) por el Gobierno de la Junta de Extremadura y por 81 senadores del Grupo Socialista, contra el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma

²⁶ «Este veto gubernamental configura una característica muy relevante del parlamentarismo “racionalizado”, mediante la cual se garantiza que, una vez aprobado el Presupuesto por la Cámara, la dirección y ejecución del mismo queda en manos del Gobierno, sin que el Parlamento pueda, sin la aquiescencia del Gobierno, modificarlo o desfigurarlo a lo largo de su vigencia anual». M. ARAGÓN REYES, «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 79, 2007, p. 24.

de 29 de mayo de 1997. Dicha Reforma del Reglamento de la Asamblea extremeña, a la que ya nos hemos referido al inicio de estas páginas, afectaba a la tramitación de proposiciones de ley con alcance presupuestario del año en curso²⁷, con el objeto de prevenir eventuales abusos por parte del Gobierno al obstaculizar la tramitación de dichas enmiendas que supusiesen aumento o disminución del techo de gasto público previamente autorizado por el Parlamento. La solución ofrecida por el Reglamento consistía en atribuir a la Mesa el papel de filtro previo ante discrepancias con las decisiones del Gobierno, cuya decisión última se ponía en manos del Pleno de la Cámara.

La STC 223/2006 considera que dicha normativa supone una vulneración de las competencias que la Junta tiene atribuidas en materia de ejecución presupuestaria por el artículo 60 b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura (en su nueva redacción tras la LO 12/1999, de 6 de mayo) y declara la inconstitucionalidad de la reforma operada en el Reglamento de la Asamblea de Extremadura:

«Mesa y Pleno se erigen en jueces de si concurren o no las circunstancias que permiten al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura oponerse a la tramitación de iniciativas normativas que alteren el equilibrio presupuestario. Esto, sencillamente, supone modificar la regla prevista en el EAEx, que en su artículo 60 b) establece que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura la conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, sin prever los límites a dicha potestad que se derivan de las normas recurridas.

Tales normas, por tanto alteran el sistema de relaciones entre la Junta y la Asamblea previsto estatutariamente, sistema de relaciones que, respecto al necesario respeto a los compromisos económicos asumidos mediante la aprobación por dicha Asamblea del presupuesto de la Comunidad Autónoma, elaborado y ejecutado por el Consejo de Gobierno de la Junta, y examinado, enmendado, aprobado y controlado por la Asamblea [art. 60 a) EAEx], es claro en el sentido de que solamente se podrán alterar dichos compromisos con el consentimiento del Ejecutivo autonómico...».

Fueron muchas las críticas recibidas por este pronunciamiento, empezando por el modo en que el Tribunal lleva a cabo el propio análisis de la cuestión, cuando al comienzo del FJ 6.º y último, al plantear la *quaestio iuris*, ya con anterioridad a proceder siquiera a exponer la *ratio iuris*, el Tribunal da por sentado que la

²⁷ «Se entiende que para ejercicios sucesivos al vigente, el Parlamento goza de la potestad suprema de su aprobación, pues es el que decide al aprobar los Presupuestos de la Comunidad. [Artículo 19.1 c) del Estatuto de Extremadura]». PULIDO QUECEDO, Manuel, «Sobre cuestiones presupuestarias de índole parlamentaria», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 13, 2006.

El control del Parlamento sobre el llamado «veto presupuestario» del Gobierno

reforma impugnada priva al Ejecutivo de una facultad atribuida por el Estatuto de Autonomía²⁸. Pero además, la raíz del problema estriba en que «[f]undar una potestad de ejecución del Gobierno tan extensa en materia presupuestaria, lejos de ser real, contribuye a una minusvaloración de las potestades parlamentarias y a un desequilibrio de las relaciones gobierno-parlamento, que no pueden obviarse sobre la tesis de la doble confianza que maneja la Sentencia»²⁹. Por no hablar del hecho de que —como ha indicado GARCÍA ESCUDERO— esta solución del Tribunal no se ajustaba ni a la práctica real ni a la legislación de desarrollo, ni a la que la doctrina científica proponía³⁰.

Sin embargo, la crítica acendrada que entre la doctrina suscitó este pronunciamiento del Tribunal, por considerar en última instancia que «la sentencia clarifica y confirma que las potestades en materia de ejecución presupuestaria, anulan cualquier pretensión parlamentaria de admitir enmiendas o proposiciones de ley si el Gobierno se opone, todo ello bajo la invocación del sacrosanto principio de un sistema parlamentario racionalizado (FJ 6)»³¹, se vio amortiguada la siguiente vez que el Tribunal volvió a pronunciarse sobre esta misma cuestión, tan solo unos meses después, esta vez a raíz de un recurso de amparo.

Justamente, en la STC 242/2006 se resuelve el recurso de amparo interpuesto por varios diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento Vasco, contra el acuerdo de la Mesa del mismo Parlamento de inadmitir a trámite la Proposición de ley sobre modificación del artículo 133 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma. La cuestión venía suscitada por que en un principio la Mesa sí había admitido a trámite la proposición pero, tras recibir el acuerdo sobre el criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración y el relativo al significado presupuestario de la iniciativa la Mesa de la Cámara adoptó, gracias al voto de calidad del Presidente, un nuevo acuerdo de no admisión a trámite, «de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105 del Reglamento»³². Los recurrentes basaban su alegación en que la proposición de Ley inadmitida a trámite tenía un ámbito temporal indeterminado. De este modo, en la medida en que los artículos 105.2

²⁸ GARCÍA ESCUDERO, Piedad, ob. cit.

²⁹ Ob. cit.

³⁰ GARCÍA ESCUDERO, Piedad, «Sobre la calificación de las Enmiendas de contenido presupuestario», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 13, 2006.

³¹ PULIDO QUECEDO, Manuel, ob. cit.

³² El nuevo acuerdo de no admisión a trámite, «de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105 del Reglamento» se adoptó «previo informe de los servicios jurídicos de la Cámara y otro informe (algo atípico, por otra parte) sobre el significado del propio artículo 105.2 del Reglamento de la Vicepresidenta del Gobierno vasco y Consejera de Hacienda y Administración pública». SANZ PÉREZ, Ángel Luis, «¿Existe doble confianza en nuestro parlamentarismo? Comentario a la STC 242/2006», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 3, 2007, pp. 13-37.

Isabel M. Giménez Sánchez

y 103 del Reglamento del Parlamento Vasco se refieren al impacto presupuestario en el ejercicio en curso o en vigor, la decisión de inadmisión carecería de cobertura legal, por lo que la Mesa del Parlamento Vasco debería haberse limitado a realizar un control puramente formal de la Proposición de ley presentada por su parte y, por tanto, haberla admitido a trámite³³.

Respecto del pronunciamiento del Tribunal, este último se separa en alguna medida del razonamiento ya expuesto en la sentencia anterior, a la que no llega a mencionar expresamente, cosa ciertamente chocante³⁴. En concreto, en la STC 242/2006 se señala que dicha potestad del Gobierno no es una decisión exenta de control, ya que la Mesa del Parlamento tiene atribuido el control de la disconformidad manifestada por el Gobierno. Así, estaría sometida a unos parámetros controlables por el órgano parlamentario: que serían parámetros temporales —el plazo en que el Gobierno debe emitir la correspondiente resolución— y también parámetros materiales, ya que necesariamente la negativa debe estar fundada en el argumento del aumento de los créditos o la disminución de ingresos presupuestarios. En definitiva, el sometimiento de esta potestad gubernamental a un elemento de control sitúa a la Mesa del Parlamento ante un «*cierto margen de interpretación sobre cuándo puede considerarse que dicho impacto se produce*»³⁵.

Vemos, pues, que los dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional recaídos sobre la cuestión del alcance de la facultad de conformidad del Gobierno a las proposiciones de ley por aumento de crédito o disminución de ingresos resultan contradictorios con respecto a la existencia e intensidad de la capacidad de control del Parlamento respecto del veto opuesto por el Ejecutivo. Así, mientras la STC 223/2006 había defendido el carácter «*políticamente libre*» del Gobierno en el ejercicio de dicha facultad, en cambio la posterior STC 242/2006 consideraba que la Mesa del Parlamento (en ese caso el vasco) sí tiene margen

³³ «A falta de previsión legal que faculte al Gobierno a limitar las iniciativas legislativas que afecten a ejercicios presupuestarios futuros, la Mesa del Parlamento Vasco debería haberse limitado, a realizar un control puramente formal de la proposición de Ley presentada por su parte (...) en la medida en que (la proposición de ley) afecta a ejercicios presupuestarios futuros, y que las limitaciones al ejercicio de la función parlamentaria deben interpretarse restrictivamente», sostenía la alegación de los parlamentarios recurrentes.

³⁴ «La STC 242/2006 llama la atención, ante todo, porque no solo 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 solo se introduce con un inconcreto “como hemos recordado recientemente” (lo que, desde luego, contribuye a hacer aún mayor la perplejidad)». MARRERO GARCÍA-ROJO, Ángel, «El control del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario (Comentario a la STC 223/2006, con consideración de la STC 242/2006)», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 80, 2007, p. 330.

³⁵ SANZ PÉREZ, Ángel Luis, ob. cit.

El control del Parlamento sobre el llamado «veto presupuestario» del Gobierno

de decisión y control frente al veto del Gobierno. Un tema este que deberá precisar el Tribunal Constitucional en el recientemente suscitado conflicto de atribuciones, pues sin duda plantea no pocos interrogantes.

5. SIGNIFICADO DEL VETO Y PAPEL DEL PARLAMENTO

Hay que aclarar, en este sentido, que dicha reserva al Gobierno de la capacidad de otorgar o denegar su conformidad a la tramitación de enmiendas y/o proposiciones de ley, asociada directamente con el monopolio en la iniciativa legislativa en materia presupuestaria, se ha basado esencialmente en dos tipos de justificaciones: La primera de ellas defendía que el Ejecutivo dispone de los datos necesarios para la elaboración de los proyectos de economía financiera, para lo cual cuenta con los técnicos de la Administración y toda la infraestructura de esta. La segunda de las explicaciones, por su parte, destaca el hecho de que el Gobierno es el auténtico responsable de la ejecución de las políticas contenidas en el documento presupuestario.

En realidad el veto presupuestario no solo es un instrumento encaminado a garantizar la atribución de la dirección de la política económica al Gobierno, sino que fundamentalmente viene a servir al principio de anualidad presupuestaria. En el fondo, se exige un acto de coherencia por parte de un Parlamento que ya ha ejercido sus facultades de decisión al aprobar el Presupuesto, por lo que en un momento posterior solo se le exige no cambiar las reglas a mitad de la partida. En este sentido, destaca BIGLINO CAMPOS que cuando el Gobierno manifiesta su (dis)conformidad con la tramitación de la iniciativa en cuestión se limita a actuar conforme al encargo atribuido por el propio Parlamento, con lo que la facultad de paralizar las iniciativas legislativas ajenas no es el fondo otra cosa que un instrumento de garantía de coherencia en la actuación del Parlamento³⁶. Se trata en definitiva de que, aprobada una Ley de presupuestos para todo un año, esta es a fin de cuentas el «vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno» durante ese periodo (principio de anualidad presupuestaria)³⁷. Por eso mismo se entiende que permitir que el Parlamento pudiera en cualquier momento aprobar leyes que alterasen dicho plan económico significaría una interferencia clara en las facultades de ejecución presupuestaria constitucionalmente atribuidas al Ejecutivo³⁸. Así

³⁶ BIGLINO CAMPOS, Paloma, «Iniciativa legislativa», *Enciclopedia jurídica básica*, Civitas, Madrid, 1995, p. 3598.

³⁷ MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, «Notas sobre el veto presupuestario en las relaciones Gobierno-Parlamento», cit., pp. 52-63.

³⁸ «El “veto presupuestario” es, en suma, un mecanismo de defensa de los Presupuestos —aprobados, recuérdese, por el Parlamento— frente a toda posible desviación respecto de lo previsto en los mecanismos que se confiere al ejecutivo, en perfecta coherencia con la función que a éste se asigna de gestionar los

Isabel M. Giménez Sánchez

pues, la primera condición de aplicabilidad de la prerrogativa constitucionalmente reconocida al Gobierno de oponerse a iniciativas que supongan modificaciones en los Presupuestos es, lógicamente, que existan unos Presupuestos en vigor, esto es, que o bien el Parlamento haya aprobado una Ley de Presupuestos Generales del Estado, que esté ya en ejecución; o bien que existan unos Presupuestos prorrogados, es decir, que dicha prórroga ya haya tenido lugar. En este caso, además, como bien ha defendido MARTÍNEZ LAGO, *«tampoco valdría argumentar eventuales incumplimientos del principio de estabilidad presupuestaria o de los objetivos de déficit y de deuda pública en que se concreta, pues tales objetivos sólo representan unos porcentajes estimativos que difícilmente condicionarán la evolución real de nuestra economía»*³⁹.

Un supuesto especialmente claro de esto que ahora decimos lo encontramos en la regulación contenida en el segundo párrafo del artículo 103.1 del Reglamento del Parlamento Vasco (dirigido tanto a las enmiendas como a las proposiciones de ley), donde directamente se especifica que *«no se entenderá que suponen aumento de los créditos las enmiendas que, caso de ser aprobadas definitivamente, difieran su efectividad a un ejercicio presupuestario futuro, ni aquellas respecto de las que, si superaren el volumen total de créditos presupuestados, el Parlamentario o Grupo proponente indicase en el momento de su presentación con cargo a qué partida del Presupuesto en vigor hubiesen de sufragarse los gastos que ocasione»*. Es, pues, el propio reglamento parlamentario el que aclara el alcance del concepto normativo indeterminado «ingresos presupuestarios», y excluye por tanto la facultad del Gobierno de pronunciarse sobre la conformidad a la tramitación de aquellas iniciativas parlamentarias que afecten a ejercicios presupuestarios distintos del actual. De hecho, ese problema se suscitaba ya en el supuesto que daba origen al único recurso de amparo hasta ahora resuelto por el TC al respecto, del que ya nos hemos ocupado con anterioridad, la STC 242/2006. En efecto, allí, pese al informe remitido por el Ejecutivo, resulta *«a priori muy discutible que la nueva regulación cuyo debate se planteaba se pudiese considerar (en caso de aprobarse) una disminución de los ingresos presupuestarios, entendiéndose por tales los ingresos previstos en el Presupuesto en vigor y no futuros. La nueva regulación sólo suponía la disminución de ingresos en caso de prórroga presupuestaria y, por tanto, se refería a un ejercicio posterior. Pero además, la modificación normativa solo supondría transitoriamente disminución de ingresos, pues una vez aprobados los nuevos Presupuestos y entradas en vigor las aportaciones contenidas en los mismos, deberían practicarse entonces las “oportunas liquidaciones por diferencias”. Por*

recursos públicos». GARCÍA MORILLO, Javier y PÉREZ TREMPs, Pablo, «Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del «veto presupuestario»», cit., p. 18.

³⁹ MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, «El abuso del veto presupuestario del Gobierno», *Info Libre*, 4 de diciembre de 2016, http://www.infolibre.es/noticias/opinion/2016/12/05/el_abuso_del_veto_presupuestario_del_gobierno_58389_1023.html.

El control del Parlamento sobre el llamado «veto presupuestario» del Gobierno

tanto, malamente iba a haber disminución de ingresos si, entrados en vigor los nuevos Presupuestos, existiría liquidación por la diferencia (se entiende que a favor de la Hacienda del País Vasco)»⁴⁰.

Sin embargo, parte del problema y de la correspondiente contradicción entre los pronunciamientos del Tribunal Constitucional seguramente tienen su origen en la confusión de dos elementos esenciales dentro del llamado «veto presupuestario del Gobierno»⁴¹. En primer lugar, el requisito para que el Gobierno pueda ejercer esta facultad es que, efectivamente, la enmienda o la proposición de ley, de aprobarse finalmente, suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. De este modo, la repercusión presupuestaria de la enmienda o la proposición de ley en cuestión actuaría como *supuesto de hecho habilitante* de la facultad gubernamental. Pero además, en segundo lugar, hay un segundo elemento que consiste en la declaración de voluntad del Gobierno mostrando su disconformidad con la tramitación de la enmienda o de la proposición de ley, que tendría como consecuencia directa la evitación de su tramitación, «*precisamente por no considerar conveniente que se produzca ese efecto o repercusión presupuestarios*»⁴². Teniendo en cuenta esta distinción, cuando el Tribunal Constitucional (STC 223/2006) señalaba que el ejercicio de la facultad de veto es «*políticamente libre*», obviamente, está confundiendo aquí los dos elementos esenciales del veto presupuestario. En efecto, «*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 solución 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*»⁴³.

Nadie discute pues la libertad absoluta del ejecutivo a la hora de decidir si ejerce o no el veto, una vez constatado que existe afectación presupuestaria. En ese caso puede decirse que es una facultad libre para el Gobierno, que nadie puede sustituir y ni siquiera el Tribunal Constitucional podría controlar, más allá de los aspectos reglados. El problema se plantea en el momento previo, es decir, el de determinar si, efectivamente, dicha afectación presupuestaria tiene o no lugar. Porque esa es una condición de validez, es el supuesto de hecho habilitante que posibilita la facultad del Gobierno de autorizar o denegar la conformidad en

⁴⁰ SANZ PÉREZ, Ángel Luis, «¿Existe *doble confianza* en nuestro parlamentarismo? Comentario a la STC 242/2006», cit.

⁴¹ MARRERO GARCÍA-ROJO, Ángel, ob. cit., p. 314.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibid.*, pp. 323-324.

Isabel M. Giménez Sánchez

la tramitación de textos legales⁴⁴. Esa prerrogativa del Gobierno, por otra parte, no puede tampoco impedir las facultades de calificación de la Mesa de la Cámara, que podrían decidir continuar con la tramitación de la iniciativa sobre la que el Gobierno ha mostrado su disconformidad, si consideran infundada la apreciación realizada por el Ejecutivo. En caso contrario, se estaría permitiendo que un Gobierno pudiese llegar a coartar cualquier propuesta ajena a la esfera gubernamental.

En último término, no debemos olvidar, como bien insiste ARAGÓN REYES, en que al reconocérsele esta facultad la Constitución está configurando al Gobierno «*como una especie de legislador negativo*», lo que en definitiva supone «*una clara reducción de la potestad legislativa parlamentaria*»⁴⁵, por lo que, en consecuencia, dicha facultad necesariamente ha de ser interpretada en un sentido restrictivo, de manera que no pueda irse más allá de lo que el constituyente le atribuyó. No puede perderse de vista, en este sentido, que cuando el Ejecutivo niega su conformidad a la tramitación de una iniciativa parlamentaria no solo se impide la aprobación de la proposición o la enmienda en cuestión sino, lo que es mucho más grave aún, su simple debate en la Cámara⁴⁶.

De otro lado, cualquier eventual conflicto de intereses, en realidad, no se plantearía directamente entre Parlamento y Gobierno. El conflicto de intereses se suscita entre el Gobierno, por un lado, y los autores de la enmienda/proposición de ley cuestionada que, en principio, serán los diputados o los grupos parlamentarios, pero no el Parlamento. En este sentido, como bien destaca MARRERO, «*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*»⁴⁷. El conflicto así, en este aspecto específico, se reduce a la discrepancia en torno a la competencia de determinar si se cumple o no el requisito del aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios, pero no afecta a la prerrogativa del Gobierno una vez constatada dicha afectación presupuestaria⁴⁸. Más concretamente, se refiere al margen de apreciación de la Mesa de la Cámara dentro

⁴⁴ SANZ PÉREZ, Ángel Luis, ob. cit., p. 16.

⁴⁵ ARAGÓN REYES, Manuel, «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 79, 2007, p. 24.

⁴⁶ STC 124/1995.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 328.

⁴⁸ «*Como ya se ha sugerido, se trata de averiguar dónde ha de situarse la intervención del Gobierno en la tramitación de los asuntos parlamentarios y la resolución de los conflictos entre uno y otro, cuando el Gobierno limita la actuación parlamentaria. Para ello habría dos opciones, cada una de las cuales se centraría o en proteger la relación de confianza o en fortalecer el ejercicio de los derechos fundamentales. Una posibilidad consistiría en situar la solución en la parcela parlamentaria (es decir, que un órgano parlamentario resuelva un eventual conflicto), terreno más propio para la aprobación de contenidos generales aunque alejado de la realidad presupuestaria. Mientras que la otra opción consistiría en referir la solución de los conflictos en el ámbito gubernamental, terreno más apropiado para el día a día de la gestión presupuestaria,*

de sus capacidades de calificación de las iniciativas, si solo el Gobierno puede decidir si existe o no dicha afectación o si, por el contrario, la Mesa puede llegar a considerar que ese presupuesto de hecho habilitante no concurre en el caso específico, o al menos no ha sido suficientemente argumentada su concurrencia por parte del Ejecutivo.

En esos supuestos no resulta descabellado dejar al Parlamento la decisión acerca de si efectivamente concurre el supuesto de hecho habilitante, esto es, si realmente la iniciativa afectada conlleva una alteración en los presupuestos vigentes. Nos referimos, por ejemplo, a supuestos en los que los efectos presupuestarios recaigan en ejercicios presupuestarios futuros o en los que el Gobierno se limite a ofrecer una justificación *pro forma* sin argumentar debidamente. Ello, me parece, recae indudablemente en las atribuciones calificadoras de la Mesa. Por el contrario, resulta más difícil imaginar que la Mesa pueda encargar unos cálculos económico-contables alternativos, ni siquiera con la ayuda de la recientemente creada Oficina presupuestaria.

Todo ello en el bien entendido de que, ante un hipotético desacuerdo Gobierno-Mesa del Congreso de los Diputados en el juicio sobre dichos efectos financieros, en última instancia siempre cabría acudir a su resolución ante el Tribunal Constitucional, bien por la vía del recurso de inconstitucionalidad (una vez que la ley hubiese sido aprobada), o bien —lo más probable— mediante el planteamiento de un conflicto entre órganos constitucionales (art. 73 LOTC). Esta última vía ha sido precisamente la empleada por el Gobierno en su reciente conflicto con el Congreso a lo largo de la presente legislatura, como indicábamos al comienzo de estas páginas, al plantear un conflicto entre órganos constitucionales, que el pasado 14 de febrero fue admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional.

6. CONCLUSIONES

Si bien nuestra Constitución, en sus arts. 66.2 y 134.1, se inclina más bien por lo que en otros sitios he venido denominando un modelo de procedimiento presupuestario «gubernativo»⁴⁹, lo cierto es que en el texto constitucional se equi-

pero lejos de la legitimidad del ejercicio del derecho fundamental del artículo 23 CE. El equilibrio se situaría en el ponderado justo medio entre dos situaciones antagónicas: el mantenimiento de un rigor presupuestario y la satisfacción de un derecho fundamental». SANZ PÉREZ, Ángel Luis, ob. cit., p. 14.

⁴⁹ En este sentido, tradicionalmente se ha venido distinguiendo, dentro de lo que la doctrina denomina *budgeting policy-making process*, entre un procedimiento presupuestario «gubernativo» (*executive budgeting*), como el británico, y otro «legislativo» (*congressional budgeting*) como en el caso americano, en función de

Isabel M. Giménez Sánchez

libran cuidadosamente las atribuciones de Parlamento y Gobierno. Sin embargo, el modelo de procedimiento presupuestario español se ha ido «gubernamentalizando» progresivamente, hasta prácticamente anular el papel del Parlamento en materia presupuestaria⁵⁰. Esta transformación ha tenido lugar a través de sucesivos desarrollos normativos (fundamentalmente a través de los propios Reglamentos parlamentarios), pero muy especialmente mediante la concreta práctica política que ha definido la relación entre ambos órganos del Estado.

Como se ha puesto de relieve durante las últimas décadas, no cabe ya hablar de una dualidad Gobierno (Ejecutivo)-Parlamento, puesto que, con los actuales sistemas de partidos, los auténticos referentes de esta dialéctica política serían el Gobierno, de una parte, y la oposición, de otra. Lo cual se acabaría reduciendo en el Parlamento a una mera cuestión de mayorías y minorías. En este sentido, hemos venido defendiendo desde hace tiempo la necesidad de incrementar las posibilidades de control del Parlamento sobre la labor del Gobierno en materia presupuestaria, de modo que no se limiten al momento de la aprobación de la LPGE, sino que se amplíen también a la fase posterior, esto es, la de su ejecución⁵¹.

La realidad sin embargo es que en estos momentos nos encontramos ante una situación que promete repetirse al menos en los próximos meses o años, esto es, todo lo que alcance a durar la presente legislatura, ya que viene provocada por lo que en el fondo constituye toda una novedad en nuestra reciente democracia parlamentaria, la de un Gobierno en minoría. Hasta ahora, la existencia de reiterados gobiernos con mayorías absolutas o, en su defecto, la posibilidad de establecer algún acuerdo de legislatura con algún grupo en los casos de gobiernos minoritarios (normalmente con algún partido nacionalista) sin duda ha facilitado que, hasta ahora, no hayan surgido grandes conflictos entre ambos órganos estatales. O mejor dicho, sí había algunos conflictos, sí se cometían ciertos atropellos (véase el inaceptable abuso de la figura del decreto-ley, llegando incluso a crear la figura del decreto-ley omnibus, en la X legislatura, en la que, para mayor gravedad, el Gobierno contaba con una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados), pero el Parlamento ha venido actuando en la práctica como una mera «correa de transmisión» de los dictados del Ejecutivo.

que el poder del Parlamento sea fundamentalmente ratificador, recayendo todo el control de la materia presupuestaria en manos del Ejecutivo, o bien, por el contrario, se convierta en un auténtico *tour de force* entre Gobierno y Parlamento. *Vid. Las competencias presupuestarias del Parlamento*, cit., pp. 106 y ss.

⁵⁰ «Balance de 30 años de relación entre el Gobierno y las Cortes Generales en materia presupuestaria», en GARCÍA ROCA, Francisco Javier y ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (coords.), ob. cit., pp. 871-892.

⁵¹ «La intervención del Gobierno en el ejercicio de la función presupuestaria», en ARAGÓN REYES, Manuel y GÓMEZ MONTORO, Ángel J. (Coords.), *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 335.

Por el contrario esta situación, de gobiernos en minoría y carentes del suficiente respaldo parlamentario, ha sido frecuente en los sistemas autonómicos, lo que ha dado lugar a una amplia gama de conflictos interinstitucionales, tal como enumeraban hace ya algunos años GARCÍA MORILLO y PÉREZ TREMPs: *«bloqueo de la aprobación de los Presupuestos, leyes de mayoría en contra del ejecutivo, sistemático rechazo de los proyectos de ley remitidos por éste, imposición parlamentaria al ejecutivo de ciertas actuaciones, etc... A su vez, el ejecutivo autonómico, carente de potestades extraordinarias como la facultad de disolución, la de dictar Decretos-Leyes, o la de veto, acude a los instrumentos en los que el ordenamiento le deja algún resquicio para defender sus posiciones, e incluso en ocasiones acude a prácticas menos ortodoxas, como el llamado “veto de bolsillo”, consistente en retrasar durante el mayor tiempo posible, sin explicación, la publicación de las leyes»*⁵². Es por ello que, a pesar de que precisamente en el ámbito autonómico no cabe la posibilidad de plantear un conflicto de atribuciones, sí se han utilizado otras vías para acudir ante el Tribunal Constitucional, desde recursos de amparo a recursos de inconstitucionalidad.

En definitiva, nos encontramos ante un Gobierno en minoría, donde se plantea la tentación de utilizar todos los mecanismos disponibles con el objetivo de sacar adelante las iniciativas deseadas, así como de frenar las presentadas desde la oposición. Desde una perspectiva puramente política se requieren dos premisas esenciales: la primera, la necesidad de alcanzar pactos y acuerdos, no de imponer posturas; y en segundo lugar, aunque no menos importante, se hace más inexcusable que nunca el respeto a las normas y las instituciones. Desde una visión jurídica, no es viable ya dejar todas las decisiones en manos del Ejecutivo, eso sí, evitando caer en tentaciones asamblearias, completamente ajenas a nuestra forma de Gobierno.

Por último, se revaloriza el papel del Tribunal Constitucional, que deberá empezar por respetar los plazos señalados para la emisión de sus pronunciamientos. En este sentido resulta del todo inadmisibles el retraso sufrido respecto del conflicto de atribuciones entre la Cámara y el Gobierno como consecuencia de la negativa del poder ejecutivo a someterse a las iniciativas de control parlamentario presentadas por el poder legislativo que el pasado 6 de abril de 2016 el Pleno del Congreso de los Diputados, con el apoyo de todos los grupos y el voto en contra únicamente del Partido Popular, aprobó plantear ante el Tribunal Constitucional. Dicho recurso fue admitido a trámite el 23 de junio. Según la LOTC, el Tribunal *«resolverá dentro del mes siguiente a la expiración del plazo*

⁵² J. GARCÍA MORILLO y P. PÉREZ TREMPs, ob. cit., p. 11.

Isabel M. Giménez Sánchez

*de alegaciones»*⁵³, es decir, un plazo que se cumplió ya a finales de agosto de 2016. Para que realmente el Tribunal pueda ser tomado en serio como árbitro de las eventuales disputas entre órganos estatales el primer requisito al respecto es que efectivamente el Tribunal se pronuncie en tiempo de resolver dicho conflicto.

⁵³ La Abogacía del Estado solicitó la práctica de dos pruebas: reclamación de los detalles de los antecedentes de 1996, cuando el Gobierno estuvo en funciones hasta la investidura de José María Aznar, e intercambio de escritos entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados durante la legislatura fallida.