

# El empleo del veto presupuestario como vía alternativa para rechazar proposiciones de ley en tiempos de fragmentación parlamentaria: precedentes, evolución jurisprudencial y afectación de nuevos derechos\*

di José Carlos Nieto-Jiménez

SOMMARIO: 1. Regulación y fundamento del veto presupuestario de proposiciones de ley en el Congreso de los Diputados. – 2. El veto presupuestario antes de la fragmentación parlamentaria. – 2.1. Los precedentes del ejercicio del veto presupuestario y el dictamen de la Secretaría General del Congreso en la II legislatura. – 2.2. Las Sentencias del Tribunal Constitucional de 6 de julio de 2006 y de 24 de julio de 2006, núms. 223 y 242. – 3. El veto presupuestario durante la fragmentación parlamentaria. – 3.1. El veto presupuestario a proposiciones de ley en la XII legislatura: datos, origen de dos conflictos entre órganos constitucionales y desnaturalización de su fundamento y limitaciones. – 3.2. El veto presupuestario a la luz de la precisada y ampliada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. – 3.3. Reflexión parcialmente crítica sobre la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de veto presupuestario. – 3.4. El veto presupuestario a proposiciones de ley en la XIV legislatura: datos provisionales, derechos fundamentales de nuevo en jaque y falta de adaptación del Congreso a la doctrina del Tribunal Constitucional. – 3.5. Propuesta de actualización del artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados

## 1. *Regulación y fundamento del veto presupuestario de proposiciones de ley en el Congreso de los Diputados*

El artículo 134.6 de la Constitución Española (en adelante, CE) dispone que «toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación». Ciñéndonos a las proposiciones de ley, la prerrogativa que el precepto viene a reconocerle al Ejecutivo para oponerse o manifestar su disconformidad con la tramitación de aquellas que impliquen tales repercusiones financieras se ha venido en denominar «veto presupuestario»<sup>1</sup>.

---

\* Financiación para la Formación del Profesorado Universitario procedente del Ministerio de Universidades. Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Málaga. Esta publicación es parte del proyecto de excelencia «La génesis de nuevos derechos fundamentales en España en el marco del constitucionalismo global (IUSGÉNESIS)», ProyExcel\_00457 del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2020) – Convocatoria 2021, Consejería de Universidad, Investigación e Innovación de la Junta de Andalucía, y del proyecto de I+D+i «La génesis de nuevos derechos fundamentales en el constitucionalismo global» PID2021-126875OB-I00R, financiado por MCIN/ AEI/10.13039/501100011033/ «FEDER Una manera de hacer Europa».

<sup>1</sup> Expresión acuñada por J. GARCÍA MORILLO y P. PÉREZ TREMPES, *Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del “veto presupuestario”*, en *Parlamento y Constitución*, n. 2, 1998, 9 ss. Si bien la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC, en adelante) de 6 de julio de 2006, n. 223

La previsión constitucional del art. 134.6 CE se desarrolla en el Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RC), para las proposiciones de ley, en su art. 126.2, que sitúa la operatividad del veto antes de que sean sometidas al debate de toma en consideración: «ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios»<sup>2</sup>.

En el art. 126.3 RC, por su parte, se especifica el plazo del que dispone el Gobierno para oponer su veto de forma expresa, y el sentido del silencio en caso contrario: «transcurridos treinta días sin que el Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración».

De este modo, la aceptación por la Mesa del Congreso del eventual veto presupuestario comporta la no celebración del debate de toma en consideración; esto es, se «hurta a la Cámara esta posibilidad de debatir públicamente la proposición de ley»<sup>3</sup>, impidiendo en consecuencia que pueda, en su caso, tener lugar el inicio, técnicamente entendido, del *iter legis* de la proposición.

Configurado como una «característica muy relevante del parlamentarismo “racionalizado”», la facultad otorgada al Gobierno por el art. 134.6 CE trata de garantizar 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 desfigurarle a lo largo de su vigencia anual»<sup>4</sup>. Esto es, sobre la base de la «función instrumental que el Presupuesto cumple al servicio de la acción del Gobierno»<sup>5</sup>, el fundamento

---

ya calificaba de veto la facultad del Gobierno atribuida por el art. 134.6 CE, desde la STC de 12 abril de 2018, n. 34, todas las que han recaído sobre la cuestión emplean sin ambages la expresión «veto presupuestario».

<sup>2</sup> La manifestación del criterio y la conformidad con la tramitación de las proposiciones de contenido presupuestario, en la que nos centramos, son «dos facultades del ejecutivo sustancialmente distintas. Así, mientras el criterio del Gobierno en relación con la toma en consideración en modo alguno condiciona la tramitación de la proposición de Ley, sino que se limita a dar a conocer a la Cámara su postura respecto a la toma en consideración de la misma en función de criterios de oportunidad, políticos o de otra índole, la conformidad presupuestaria del Gobierno para su tramitación si implica un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios constituye una condición insoslayable para la misma que, en su caso, impide la celebración del debate plenario de toma en consideración». STC de 24 de julio de 2006, n. 242 (FJ. 3).

<sup>3</sup> Y. GÓMEZ LUGO, *Las funciones parlamentarias en un escenario fragmentado*, en *División de poderes en el Estado de partidos*, editado por I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ y M. SALVADOR MARTÍNEZ, Madrid, 2021, 38.

<sup>4</sup> M. ARAGÓN REYES, *La organización institucional de las Comunidades Autónomas*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 79, 2007, 24.

<sup>5</sup> STC n. 34/2018 (FJ. 6).

constitucional del veto presupuestario ha de encontrarse en el aseguramiento de que el Gobierno «pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto, y, en suma, su propia acción de Gobierno (art. 97 CE)»<sup>6</sup>.

En este marco, el objetivo principal que se persigue en este artículo es analizar la evolución que en la dimensión práctica y jurisprudencial ha experimentado el instituto del veto presupuestario a lo largo de las diferentes legislaturas del Congreso de los Diputados, con especial atención a su empleo durante las últimas caracterizadas por la fragmentación y la polarización<sup>7</sup>, y a las consecuencias que pueden derivarse para los derechos fundamentales de los parlamentarios.

## 2. *El veto presupuestario antes de la fragmentación parlamentaria*

### 2.1. *Los precedentes del ejercicio del veto presupuestario y el dictamen de la Secretaría General del Congreso en la II legislatura*

Con anterioridad a la irrupción de la fragmentación en el Congreso de los Diputados, el veto presupuestario fue empleado en las legislaturas I, II y IX<sup>8</sup>. En la I legislatura, sin mayoría absoluta, sus Gobiernos se opusieron a la tramitación de veintitrés proposiciones de ley por entender que su aprobación podría suponer aumento del gasto público y/o disminución de los ingresos presupuestarios. En todos los casos la disconformidad del Gobierno fue aceptada por la Mesa, que acordó respecto de las proposiciones vetadas, que no procedía su toma en consideración. En la II legislatura, a pesar de la amplia mayoría absoluta de la que disfrutaba el grupo del Gobierno para rechazar las iniciativas que considerase, el Ejecutivo vetó veintidós proposiciones de ley *ex art.* 134.6 CE. Sin embargo, hasta en seis ocasiones, la Mesa del Congreso, aún estando controlada por el partido en el Gobierno, no aceptó el veto a las proposiciones «por no implicar aumento de gastos o disminución de ingresos presupuestarios del Presupuesto en vigor»<sup>9</sup>, acordando someter las iniciativas a su toma en consideración<sup>10</sup>. Tras

<sup>6</sup> STC de 26 abril de 2018, n. 44 (FJ. 4).

<sup>7</sup> Estas son la XI (2016), la XII (2016-2019), la XIII (2019) y la XIV (2019-2023), como se concluye en J. C. NIETO-JIMÉNEZ, *Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019)*, en *Revista de Estudios Políticos*, n. 196, 2022, 189.

<sup>8</sup> Los datos que se expresan en materia de precedentes han sido extraídos de SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Informe de la Secretaría General sobre facultades de la Mesa respecto de la calificación de los escritos de disconformidad del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley*, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 106, 2019, 339 ss.

<sup>9</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Informe de la Secretaría General sobre facultades de la Mesa*, cit., 345.

<sup>10</sup> En su reunión de 8 de marzo de 1983 la Mesa fijó el criterio «de que la oposición del Gobierno sólo es posible cuando una proposición de ley implique aumento de gastos o disminu-

el último veto impuesto al final de la II legislatura, en 1986, veintidós años tendrían que pasar para que un Gobierno volviera a hacer uso de la facultad que nos ocupa. De este modo, ya durante la IX legislatura, el Gobierno minoritario de Rodríguez Zapatero vetó veintitrés proposiciones de ley, decisión a la que le siguió la del órgano rector del Congreso en el sentido de acordar que no procedía la toma en consideración de las iniciativas en cuestión. Tan solo en uno de los casos, a consecuencia de la discrepancia del grupo proponente con el veto del Gobierno, que se reiteró en su disconformidad a pesar de que los autores entendían que no procedía al contener la proposición una disposición que difería su entrada en vigor al ejercicio siguiente al de su aprobación, la proposición, tras no atender el Gobierno la solicitud de la Mesa de mayor información sobre el veto impuesto, terminó siendo sometida a la consideración del Pleno<sup>11</sup>. Hasta aquí el repaso por los precedentes del empleo del veto presupuestario en la etapa anterior a la fragmentación, bastante contenido a lo largo de la diez primeras legislaturas<sup>12</sup>.

En ese mismo horizonte temporal es necesario situar algunas aclaraciones que al inicio de la II legislatura la Secretaría General del Congreso hubo de hacer sobre la interpretación de los artículos 111 y 126 del Reglamento del Congreso. Con apoyo en la doctrina científica y en los debates constituyentes, sostuvo aquel dictamen que la limitación que el veto presupuestario supone para la iniciativa parlamentaria opera «sólo en relación con el ejercicio presupuestario correspondiente, sin que se exija, por tanto, la conformidad del Gobierno para la tramitación de las iniciativas parlamentarias que se refieren a ejercicios posteriores»<sup>13</sup>. Apuntando que ni el Parlamento ni el Gobierno «pueden actuar discrecionalmente» en la esfera del veto presupuestario, se especificaba en el informe que la disconformidad del Gobierno había de ser «expresa y motivada»<sup>14</sup>.

---

ción de ingresos presupuestarios respecto del Presupuesto en vigor y no respecto de presupuestos futuros». SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Informe de la Secretaría General sobre facultades de la Mesa*, cit., 342.

<sup>11</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Informe de la Secretaría General sobre facultades de la Mesa*, cit., 350.

<sup>12</sup> En vista de los datos expresados, compartimos que «en la práctica parlamentaria española en el nivel estatal lo habitual ha sido que los sucesivos Ejecutivos hayan evitado la utilización de esta facultad, dejando que fuese la mayoría parlamentaria que lo apoyaba la que, en su caso, rechazase las proposiciones de ley provenientes de la oposición». I. M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *Evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de "veto presupuestario" del Gobierno*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 118, 2020, 277.

<sup>13</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Dictamen sobre la interpretación de los artículos 111 y 126 del Reglamento del Congreso referentes a tramitación de enmiendas y proposiciones de ley que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos*, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 1, 1984, 181.

<sup>14</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Dictamen sobre la interpretación de los artículos 111 y 126*, cit., 185.

Otro aspecto interesante que ya en el documento se abordaba, y que resurgiría más de treinta años después, es el del margen de actuación de la Mesa ante el veto opuesto por el Gobierno a una proposición de ley *ex art.* 134.6 CE. Por una parte, se reconoce que «el tenor literal del precepto constitucional y su fundamento político aboga por la imposibilidad de la tramitación parlamentaria de una iniciativa a la cual el Gobierno no ha prestado su conformidad», toda vez que «la iniciativa financiera está atribuida al Gobierno»<sup>15</sup>. Sin embargo, acto seguido, admite el dictamen que «no obstante» lo anterior, «no puede impedirse a las Cámaras la valoración de la contestación del Gobierno, e incluso una decisión contraria a la disconformidad»<sup>16</sup>, aunque este espacio de apreciación reconocido a la Mesa se concibe como una facultad que «debe utilizarse sólo excepcionalmente»<sup>17</sup>, ceñida a «los casos manifiestamente claros en los que se produzca visiblemente un abuso de la facultad del Gobierno, y, especialmente, en el caso de que la iniciativa rechazada no esté motivada o no afecte al ejercicio presupuestario en curso»<sup>18</sup>. Puntualizaciones que, unidas al recordatorio que se incluyó en el informe sobre la posibilidad de plantear por el Gobierno un conflicto entre órganos constitucionales «en el supuesto de criterios encontrados entre el Gobierno y las Cámaras»<sup>19</sup>, como se podrá comprobar, no estaban muy alejadas de las que comenzarían a dar lugar e integrar la doctrina del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) con posterioridad.

## 2.2. *Las Sentencias del Tribunal Constitucional de 6 de julio de 2006 y de 24 de julio de 2006, núms. 223 y 242*

Para completar el esquema que presenta el veto presupuestario antes de la fragmentación parlamentaria, hacemos sucinta referencia a los dos pronunciamientos que en ese periodo el TC emitió, si bien con ocasión de lo ocurrido en dos Parlamentos autonómicos<sup>20</sup>. Por una parte, la STC n. 223/2006 declaró la

---

<sup>15</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Dictamen sobre la interpretación de los artículos 111 y 126*, cit., 185.

<sup>16</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Dictamen sobre la interpretación de los artículos 111 y 126*, cit., 185.

<sup>17</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Dictamen sobre la interpretación de los artículos 111 y 126*, cit., 188.

<sup>18</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Dictamen sobre la interpretación de los artículos 111 y 126*, cit., 186.

<sup>19</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Dictamen sobre la interpretación de los artículos 111 y 126*, cit., 188.

<sup>20</sup> Un completo y crítico análisis de los mismos se efectúa por Á. MARRERO GARCÍA-ROJO, *El control del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario (Comentario a la STC 223/2006, con consideración de la STC 242/2006)*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 80, 2007, 309 ss.

inconstitucionalidad y nulidad de dos preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura que habían sido reformados, en cuya virtud se preveía la posible discrepancia entre el Consejo de Gobierno y la Asamblea «en relación con la circunstancia de que una enmienda o una proposición supongan un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos» (FJ. 4), y se atribuía al Pleno la potestad para resolverla. Entendió el TC que con la regulación reglamentaria creada «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»<sup>21</sup>, lo que a su juicio suponía «modificar la regla prevista en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, que [...] 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». Para el TC es claro que «el órgano facultado estatutariamente para decidir si se produce o no [la alteración presupuestaria] es el Gobierno», «sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter de manifiestamente infundada o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes previsto en el Estatuto de Autonomía».

Del mismo mes y año, la STC n. 242/2006 resolvió, y desestimó, un recurso de amparo con causa última en la decisión de la Mesa del Parlamento Vasco de aceptar la disconformidad presupuestaria expresada por el Gobierno de la Comunidad y, en consecuencia, no admitir la proposición de ley presentada por los recurrentes. Sin entrar en el fondo del asunto, el Reglamento del Parlamento Vasco contemplaba, a diferencia del RC, reglas acerca del papel de la Mesa en la materia que nos viene ocupando, lo que le llevó al TC a declarar que «resulta evidente que la Mesa del Parlamento Vasco tiene encomendado el control de la disconformidad manifestada por el Gobierno» (FJ. 3), y a reconocer que en el ámbito del veto presupuestario «la Mesa también debe ejercer su función genérica de calificación respecto a los documentos de índole parlamentaria remitidos por el Gobierno» (FJ. 3). Especial hincapié realizó el Tribunal en recordar que las decisiones de inadmisión de escritos y documentos parlamentarios han de estar «formal y materialmente motivadas, a fin de que tras ellas no se esconda un juicio sobre la oportunidad política, en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario» (FJ. 4), con recuerdo del

---

<sup>21</sup> Este entrecomillado, y los que figuran hasta el final del párrafo, pertenecen al FJ. 6 de la sentencia.

carácter de tal motivación, que ha de ser expresa, suficiente y adecuada. Así mismo, se reproduce, para una mejor comprensión de la base jurisprudencial de la que parte el Alto Tribunal en 2018, un fragmento del FJ. 6 de la STC n. 242/2006, en la que el TC no solo reiteró la admisibilidad de un pronunciamiento del órgano rector de la Cámara «sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno» sino que se aproximó al alcance e intensidad del eventual control:

«Aunque la propia normativa aplicable limita la conformidad del Gobierno a la concurrencia de un requisito material como la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios que, de acuerdo con nuestra doctrina, abre las puertas a un control desde la perspectiva de la proporcionalidad y la razonabilidad, en este contexto es evidente que tanto la Mesa del Parlamento como este Tribunal deben limitarse a un control de una menor intensidad. Así, y sin que ello signifique renunciar a controlar otros aspectos objetivos como la presentación en tiempo y forma de la disconformidad del Gobierno, la Mesa del Parlamento no debe obstaculizar el ejercicio de esta facultad. En un caso como el presente, que se refiere a una disconformidad del Gobierno respecto a la tramitación de una proposición de Ley, y que se da en una Comunidad Autónoma que prevé algunas reglas adicionales sobre cuándo puede entenderse que se produce una alteración de las previsiones presupuestarias, es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno»<sup>22</sup>.

### 3. *El veto presupuestario durante la fragmentación parlamentaria*

Es el momento ahora de ahondar en el comportamiento del veto presupuestario durante la etapa de fragmentación parlamentaria. No empleándose durante las breves XI y XIII, distinguimos en nuestro análisis lo ocurrido en el periodo de las legislaturas XII y XIV<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> En el margen de decisión y control respecto del veto que se le reconoce a la Mesa se ha apreciado una contradicción entre la STC n. 242/2006 y la n. 223/2006, toda vez que esta última, primera en el tiempo, «había defendido el carácter “políticamente libre” del Gobierno en el ejercicio de dicha facultad». I. M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *El significado de la conformidad del Gobierno a las proposiciones de ley por aumento de créditos o disminución de ingresos*, en *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*, coordinado por E. ARANDA ÁLVAREZ, Valencia, 2017, 291.

<sup>23</sup> Los datos numéricos que se expresan a lo largo del epígrafe han sido extraídos de la web del Congreso de los Diputados <https://www.congreso.es/>.

3.1. *El veto presupuestario a proposiciones de ley en la XII legislatura: datos, origen de dos conflictos entre órganos constitucionales y desnaturalización de su fundamento y limitaciones*

En la XII legislatura tiene lugar una utilización vertiginosa de la facultad gubernamental conferida por el art. 134.6 CE, oponiéndose el veto presupuestario a proposiciones de ley hasta en sesenta y ocho ocasiones, triplicando la cifra alcanzada en la última legislatura en la que había sido utilizado, la IX. De manera más concreta centramos la atención en lo ocurrido durante la primera parte de la legislatura, la del Gobierno de Mariano Rajoy, pues fue en ella en la que el veto se opuso sesenta y siete veces, cincuenta y seis frente a proposiciones de ley parlamentarias<sup>24</sup> y once frente a proposiciones de ley de CCAA, en contraposición a la única ocasión en la que el Gobierno de Pedro Sánchez lo arguyó<sup>25</sup>. El desglose de los datos de esa primera parte de la legislatura es el que sigue.

Respecto de la tramitación de once proposiciones de ley el Gobierno expresó su disconformidad *ex* art. 134.6 CE, con la consiguiente aceptación del escrito por parte de la Mesa, que acordó que no procedía la toma en consideración de las mismas<sup>26</sup>. En tres ocasiones el Gobierno opuso el veto, la Mesa lo aceptó y el Tribunal Constitucional, en estimación de sendos recursos de amparo, ordenó retrotraer las actuaciones hasta el momento anterior al de la resolución de la Mesa<sup>27</sup>. Respecto de dos proposiciones de ley, se sucedieron el veto y la aceptación de la disconformidad por la Mesa, pero concurriendo solicitudes de reconsideración del acuerdo del órgano rector, las mismas fueron estimadas por la Mesa ya en tiempos del Gobierno de Pedro Sánchez<sup>28</sup>. Ocho veces el Gobierno vetó proposiciones de ley, la Mesa solicitó una mayor información al Ejecutivo sobre los motivos de su disconformidad, y finalmente el Gobierno de la segunda parte de la legislatura levantó los vetos<sup>29</sup>. Por su parte, treinta y seis vetos que habían recibido la anuencia de la Mesa del Congreso, sumados a los

<sup>24</sup> Todas presentadas por grupos parlamentarios de la oposición, salvo dos vetos que recayeron en sendas proposiciones presentadas por el Grupo Ciudadanos, que había votado a favor de la investidura.

<sup>25</sup> El veto, que contó con el beneplácito de la Mesa, se refería a la iniciativa con número de expediente 122/000243.

<sup>26</sup> Números de expediente: 122/000064; 122/000091, 122/000099, 122/000115, 122/000119, 122/000149, 122/000157, 122/000158, 122/000175, 125/000012 y 125/000013.

<sup>27</sup> Números de expediente: 122/000073, 122/000107 y 122/000124.

<sup>28</sup> Números de expediente: 122/000017 y 122/000171. Respecto de la proposición con número de expediente 122/000017 cabe precisar que el veto fue opuesto al inicio de la legislatura cuando el Gobierno todavía se encontraba en funciones.

<sup>29</sup> Números de expediente: 122/000002, 122/000014, 122/000039, 122/000049, 122/000195, 122/000197, 122/000203, 122/000209. Respecto de las proposiciones con número de expediente 122/000002 y 122/000014 cabe precisar que el veto fue opuesto al inicio de la legislatura cuando el Gobierno todavía se encontraba en funciones.

antes referidos, fueron levantados por el Gobierno tras aprobarse la moción de censura<sup>30</sup>. Además, tres vetos fueron retirados por el Gobierno después de haber expresado la disconformidad<sup>31</sup> y en otro caso, después de haberse comunicado la disconformidad y haberse solicitado por la Mesa mayor información, el grupo autor de la proposición de ley la retiró<sup>32</sup>. La Mesa del Congreso también rechazó una disconformidad por haberse presentado fuera del plazo establecido por el RC<sup>33</sup>.

En dos ocasiones, el Gobierno de Mariano Rajoy padeció la falta de mayoría en la Mesa del Congreso, al rechazar esta, con el voto en contra de los tres miembros del Partido Popular, la disconformidad presupuestaria del Gobierno (que se encontraba todavía en funciones cuando la manifestó el 14 de octubre de 2016), acordando someter las proposiciones de ley al trámite de toma en consideración por el Pleno<sup>34</sup>, por entender en ambos casos que el criterio del Gobierno no justificaba de forma objetiva y suficiente que las mismas implicasen aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> Números de expediente: 122/000023, 122/000027, 122/000029, 122/000030, 122/000031, 122/000041, 122/000045, 122/000047, 122/000056, 122/000065, 122/000066, 122/000070, 122/000087, 122/000093, 122/000094, 122/000095, 122/000112, 122/000131, 122/000154, 122/000156, 122/000167, 122/000169, 122/000172, 122/000173, 122/000176, 122/000186, 122/000189, 125/000002, 125/000003, 125/000004, 125/000005, 125/000007, 125/000010, 125/000011, 125/000014, 125/000015. Respecto de las proposiciones con número de expediente 125/000002, 125/000003, 125/000004 y 125/000005 cabe precisar que el veto fue opuesto al inicio de la legislatura cuando el Gobierno todavía se encontraba en funciones.

<sup>31</sup> Números de expediente: 122/000081, 122/000125 y 122/000128.

<sup>32</sup> Número de expediente: 122/000006. La disconformidad por razones presupuestarias había sido manifestada al inicio de la legislatura por el Gobierno que aún estaba en funciones.

<sup>33</sup> Número de expediente: 122/000132.

<sup>34</sup> Se trataba de la «Proposición de Ley Orgánica 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» y de la «Proposición de Ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados». Ambas presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista.

<sup>35</sup> El mismo día, 18 de octubre de 2016, en el que rechazó los dos escritos de disconformidad del Gobierno, la Mesa del Congreso encomendó a la Secretaría General de la Cámara la elaboración de un informe «a fin de poder tener un criterio de actuación sobre la motivación que el Gobierno ha de acompañar para que se atienda su petición, así como sobre el propio ámbito de competencia de la Mesa, teniendo en cuenta que afecta al ejercicio de la iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios». Las principales conclusiones que tal informe alcanzó fueron las siguientes: «1.ª El Gobierno tiene legitimidad constitucional (art. 134.6 CE) y reglamentaria (art. 126.2 RCD), para oponerse a la tramitación de enmiendas o proposiciones de Ley que supongan aumento de gasto o disminución de ingresos. 2.ª Esta facultad, que está constreñida “al mismo ejercicio presupuestario”, debe ejercerse de forma expresa, suficientemente motivada y realizarse en el plazo de treinta días hábiles desde su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes. El silencio del Gobierno pone a la proposición de Ley en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración (art. 126.3 RCD) 3.ª Sin embargo, de acuerdo con

Pese a los dos rechazos de los escritos de disconformidad por la Mesa, no es en la XII legislatura en la que más veces se produce esta discrepancia entre el Gobierno y el Congreso, pueden recordarse al efecto las seis ocasiones en las que ocurrió durante la II legislatura. No siendo inédito, lo sucedido en la legislatura XII hay que envolverlo en un clima de fragmentación, de polarización y de conflictividad alejado del existente en la II legislatura, donde la mayoría absoluta del Partido Socialista hacía impensable que el Gobierno del mismo partido se enfrentase en el TC a una Cámara por él dominada. Además, no puede desconocerse que al Gobierno de la II legislatura no le suponía el más mínimo incordio que la Mesa hubiese rechazado su veto a proposiciones de la oposición, puesto que contaba con mayoría más que suficiente en el Pleno para rechazar las que decidiese. *A sensu contrario*, la discrepancia entre el Gobierno y la Mesa del Congreso de la XII legislatura, con causa en la posición que en cada momento tomasen los dos representantes de Ciudadanos, sí que tiene trascendencia real para el Ejecutivo, avocándole a padecer un debate de toma en consideración en el que con alta probabilidad la Cámara haría suyas proposiciones de ley incómodas para la dirección política del Ejecutivo, lo que era frecuente en la primera mitad de la legislatura, y como ocurrió con las dos proposiciones que a pesar del veto presupuestario opuesto fueron finalmente tomadas en consideración con el voto en contra del grupo que sustentaba al Gobierno<sup>36</sup>. Lo apuntado pretende contribuir a una mejor comprensión de la causa que lleva al Gobierno a iniciar un proceso constitucional como el conflicto entre órganos constitucionales que luego abordaremos, se trataba de defender la virtualidad del veto presupuestario en aras de materializar la finalidad para la que se desplegaba, evitar el control negativo en el que se convirtió para el Gobierno sin mayoría de la primera parte de la legislatura el trámite de toma en consideración de proposiciones de la oposición; y, además,

---

los precedentes y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída sobre la materia, la Mesa, además de vigilar el cumplimiento de los requisitos formales por parte del Gobierno, puede, en el ejercicio de las competencias que le otorga el art. 31.1 4º y 5º RCD, examinar el contenido de la motivación aportada por el Gobierno; si bien, el control se ha de limitar, en los términos de la STC 242/2006 “a las decisiones que sean arbitrarias o manifiestamente irrazonables”. A estos efectos, la Mesa podrá requerir del Gobierno la aportación de motivación adicional o complementaria para que su decisión sea adecuada al ejercicio de sus competencias y no suponga, en ningún caso, eventual violación de los derechos fundamentales que, de conformidad con el art. 23.1 y 2 de la Constitución, asisten a los parlamentarios. 4.ª En todo caso, la Mesa no puede sustituir al Gobierno en el ejercicio de la prerrogativa constitucional y reglamentaria que éste tiene atribuida en los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD [...]». SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Informe de la Secretaría General sobre facultades de la Mesa*, cit., 373 y 374.

<sup>36</sup> Ninguna de las dos terminó aprobándose, la relativa a la ley educativa caducó tras ochenta y una ampliaciones del plazo de enmiendas y la que proponía la modificación del Estatuto de los Trabajadores caducó pendiente de ser emitido el informe de la Ponencia, permaneciendo en esta fase de la tramitación desde el 19 de abril de 2017 hasta la disolución de la Cámara el 5 de marzo de 2019.

en el caso concreto, evitar una derrota política en el seno de la Mesa.

Así las cosas, el primer Gobierno de la XII legislatura empleó el veto presupuestario como instrumento que supliera su falta de mayoría en el Pleno para rechazar la toma en consideración de proposiciones de ley de la oposición, tratando de impedir que estas fueran siquiera sometidas a dicho debate en el plenario<sup>37</sup>. En otros términos, aquel Gobierno, con la colaboración de la mayoría de la Mesa del Congreso, vio en la revitalización del veto presupuestario el ardid adecuado para evitar que no fuese mayor el 62 %, finalmente alcanzado en aquel periodo, de proposiciones de ley asumidas por la Cámara a iniciativa de grupos parlamentarios que buscaban obstaculizar la acción del Gobierno y aprobar «un auténtico programa legislativo de la oposición»<sup>38</sup>. Por todo ello, la potestad gubernamental del art. 134.6 CE se vio desprovista, por la causa de su ejercicio, de su verdadera razón de ser y fundamento, pasando a ser el trámite en el que expresar el rechazo a propuestas legislativas, lo que corresponde, en su caso, decidir con la votación subsiguiente al debate de toma en consideración a los parlamentarios, cuyo *ius in officium* se cercenaba, al hurtarse la celebración de aquel, en su «vertiente esencial y más genuina [...], como es la del derecho a la iniciativa legislativa y a que las proposiciones de ley presentadas por los grupos puedan ser sometidas al debate de oportunidad política ante el Pleno de la Cámara»<sup>39</sup>.

Para ahondar en la crítica, el uso masivo que del veto presupuestario realiza el Gobierno minoritario de Mariano Rajoy, con la necesaria cooperación de la Mesa del Congreso salvo en los dos casos indicados, merece a nuestro juicio ser calificado como abuso, no solo por el elevadísimo número de veces que se empleó y se aceptó la disconformidad, que puede no ser del todo indicativo, sino porque en términos cualitativos, un examen liminar de las proposiciones de ley vetadas nos permiten concluir que en no pocas ocasiones la disconformidad expresada soslayaba con evidencia los, escasos entonces, dictados que la jurisprudencia constitucional había marcado en el año 2006, concretamente en lo referido a la necesidad de que el veto se refriese al Presupuesto en vigor en cada momento<sup>40</sup>, requisito que también se incluía en el informe que la Secretaría

---

<sup>37</sup> En este sentido de considerar al veto presupuestario «cauce alternativo al rechazo de la toma en consideración de las proposiciones de ley» se pronuncia Y. GÓMEZ LUGO, *Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 126, 2022, 165.

<sup>38</sup> I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Parlamento, Gobierno, Ley y Reglamento, cuarenta años después*, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 31, 2018, 158.

<sup>39</sup> STC de 17 de septiembre de 2018, n. 94 (FJ. 7).

<sup>40</sup> «La ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. [...] La segunda se conserva a lo largo del periodo de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen riguro-

General del Congreso realizó cuando en los primeros meses de la XII legislatura el veto presupuestario comenzó a desplegarse, con fecha de 28 de noviembre de 2016<sup>41</sup>; que respalda en práctica unanimidad la doctrina académica<sup>42</sup>; además de poder verificarse en los precedentes que se dieron en las legislaturas I, II y IX, y en el dictamen que la Secretaría General de la Cámara redactó en los comienzos de la II legislatura.

En ejemplo de lo enunciado, no se tuvo en cuenta a la hora de vetar y aceptar la disconformidad con la tramitación de proposiciones de ley que en sus respectivas disposiciones relativas a la entrada en vigor introducían algunas de estas fórmulas: «[...] excepto las medidas que impliquen un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos en relación con el presupuesto vigente, que no entrarán en vigor, en la parte que comporte afectación presupuestaria, hasta el ejercicio presupuestario siguiente al de la entrada en vigor»<sup>43</sup>, «[...] en el ejercicio presupuestario siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”»<sup>44</sup>, «[...] excepto las medidas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto del ejercicio en curso, que entrarán en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente»<sup>45</sup>, «esta ley entrará en vigor el 1 de enero del ejercicio siguiente a la fecha de publicación de la presente ley en el “Boletín Oficial del Estado”»<sup>46</sup>. De este modo, los grupos parlamentarios pretendían eludir el veto gubernamental a las iniciativas, pero la reacción por parte del Gobierno fue «la extensión del ámbito de aplicación del art. 134.6 CE, al considerar que permitía al Gobierno vetar iniciativas con repercusiones financieras no sólo en el ejercicio presupuestario vigente sino también en los futuros, desnaturalizando así la potestad legislativa de las Cortes Generales y alterando el esquema de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo»<sup>47</sup>.

---

samente en el curso de su ejecución». STC n. 223/2006 (FJ. 5). «Debe tenerse en cuenta que la finalidad de la disconformidad del Gobierno es garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos o prorrogado como consecuencia de la no aprobación de esta Ley». STC n. 242/2006 (FJ. 6).

<sup>41</sup> «Se deduce con claridad que a los requisitos formales (carácter expreso de la disconformidad; motivación de la misma; plazo de treinta días hábiles para su remisión), se le suma el hecho de que la oposición sólo es constitucionalmente lícita respecto del ejercicio presupuestario en curso». SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Informe de la Secretaría General sobre facultades de la Mesa*, cit., 360.

<sup>42</sup> Como se recoge en L. M. CAZORLA PRIETO, *Artículo 134*, en *Comentarios a la Constitución*, dirigido por F. GARRIDO FALLA, Madrid, 2001, 2323-2325.

<sup>43</sup> Las correspondientes al número de expediente 122/000064, 122/000070, 122/000091 o 122/000176.

<sup>44</sup> La correspondiente al número de expediente 122/000169.

<sup>45</sup> Las correspondientes al número de expediente 122/000073, 122/000107, 122/000112, 122/000115, 122/000119, 122/000156, 122/000173 o 122/000186.

<sup>46</sup> Las correspondientes al número de expediente 122/000065 o 122/000066.

<sup>47</sup> E. GÓMEZ CORONA, *Las potestades financieras de las Cortes Generales: del uso al abuso del*

El empleo del veto presupuestario como vía alternativa para rechazar proposiciones de ley 401

Por tanto, puede decirse que el veto presupuestario no solo experimentó una modulación o desnaturalización en el fundamento de su ejercicio, sino también en la interpretación que de los contornos constitucionales de la propia potestad realizó el Gobierno y la Mesa, ampliando en favor del primero la facultad atribuida por el art. 134.6 CE, hasta el extremo de eludir ambas las limitaciones apuntadas ya entonces por la jurisprudencia constitucional, los precedentes de la Cámara y el juicio de sus letrados; con merma del *ius ut procedatur* de los parlamentarios<sup>48</sup>.

### 3.2. *El veto presupuestario a la luz de la precisada y ampliada jurisprudencia del Tribunal Constitucional*

Inmersos en lo ocurrido con el veto presupuestario en la XII legislatura, corresponde ahora abordar los pronunciamientos que con relación a las controversias suscitadas en aquel tiempo emitió el TC. A través de ellos, el Tribunal aporta una necesaria claridad en lo que respecta a la potestad gubernamental prevista en el art. 134.6 CE, a los requisitos formales y materiales de su ejercicio, y al margen de respuesta disponible por la Mesa. En este sentido, distinguiremos dos bloques de sentencias. Si bien todas las resoluciones se ocupan del veto presupuestario y siguen la estela de la doctrina sentada en la primera que veremos, la separación en bloques tan solo responde a un intento por nuestra parte de diferenciar aquellas que se centran en el alcance objetivo y la motivación exigible en el ejercicio gubernamental de la facultad atribuida por el art. 134.6 CE (primer bloque), de aquellas otras que son el producto de un análisis jurisdiccional focalizado en el alcance temporal del veto presupuestario (segundo bloque).

Dando inicio al primer bloque de sentencias, en la STC n. 34/2018 el TC resuelve el conflicto entre órganos constitucionales promovido por el Gobierno contra el Congreso, en relación con sus acuerdos por los que no aceptaba la disconformidad del Ejecutivo expresada frente a la «Proposición de Ley Orgánica 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», acordaba someter al trámite de toma en consideración a la iniciativa y rechazaba el requerimiento del Gobierno en el que se le solicitaba que revocara su primera decisión<sup>49</sup>. En

---

*veto presupuestario sobre las enmiendas con repercusiones financieras*, en *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 28, 2018, 26.

<sup>48</sup> Esa es la expresión que en alguna sentencia, como la STC de 1 de febrero de 2016, n. 10 (FJ. 5), ha utilizado el TC para referirse de otro modo al derecho, mencionado anteriormente, a que las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios puedan ser sometidas al debate de oportunidad política ante el Pleno de la Cámara.

<sup>49</sup> Salvo que se indique cosa distinta, los entrecomillados de la STC n. 34/2018 que a partir de este párrafo se contienen en el texto pertenecen a su FJ. 7. Un pormenorizado análisis jurídico

cuanto al alcance objetivo de la prerrogativa del Gobierno reconocida por el art. 134.6 CE, «cuyo efecto limitador de la actividad misma del Legislativo es evidente» el TC la ciñe «a los ingresos y gastos que estén efectivamente reflejados en el mismo presupuesto», esto es, «a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva». Especialmente importante, por la confirmación que supone de la interpretación que en la práctica parlamentaria y la jurisprudencia se venía realizando, resulta la rotundidad con la que el Tribunal se refiere al alcance temporal del veto presupuestario, cuya idea nuclear reitera a lo largo de la sentencia:

«La conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad contenido en el mismo artículo [134 CE], entendiéndose por tal tanto el autorizado expresamente como incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria (art. 134.4 CE), pues no por ello deja de cumplir la función esencial de vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno».

«Consecuencia de lo anterior», continúa el Tribunal, «es que el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 CE». En este sentido, se afana el TC por asegurar el concreto ámbito temporal que predica del veto presupuestario, cerrando la posibilidad de oponer un veto con el argumento de afectar la iniciativa legislativa de que se trate a los escenarios presupuestarios plurianuales referidos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, con los que «lógica y temporalmente» se encuentra conectado todo Presupuesto, al proclamar que «tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio de la potestad del artículo 134.6 CE se restringe, igualmente, a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso»<sup>50</sup>.

Además de lo indicado hasta el momento, resulta determinante para la racionalización del abuso que en la XII legislatura se realizó del veto presupuestario las exigencias que el TC anuda a la motivación que ha de contener la disconformi-

---

de la sentencia, en J. M. MORALES ARROYO, *El conflicto presupuestario Gobierno/Cortes Generales como perpetuum mobile*, en *Foro, Nueva época*, Volumen 22, 2, 2019, 313 ss.

<sup>50</sup> Aunque reclamando una mayor explicación por su parte, comparte el razonamiento del Tribunal I. M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *Evolución de la doctrina*, cit., 292 y 293, quien considera que «tanto de una lectura literal del precepto como de la aplicación de un criterio sistemático (el art. 135 constituye un artículo aparte del 134, dedicado a la LPGE), como – muy especialmente – de la finalidad última que, como el propio Tribunal Constitucional ha venido señalando ya desde su primer pronunciamiento, constituye la razón de ser del veto presupuestario, que no es otra que el respeto al principio de anualidad presupuestaria (como, por otra parte, ocurre también en el derecho comparado), de la LPGE como vehículo de la política económica del Gobierno, en un sistema de parlamentarismo racionalizado como el nuestro, cabe defender un alcance temporal limitado del veto presupuestario, ceñido a los presupuestos en vigor».

dad del Gobierno. A partir de que «el Gobierno podrá oponerse sólo en aquellos casos en los cuales la medida propuesta, enmienda o proposición, incida directamente en el citado presupuesto», su motivación «debe expresar tal incidencia, precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas». No cabe pues una genérica referencia al aumento de créditos o disminución de ingresos que sobre el Presupuesto en vigor supondría la aprobación de una proposición de ley, sino que el TC exige que «la motivación del Gobierno precise adecuadamente los concretos créditos que se verían directamente afectados, de entre los contenidos en el presupuesto en vigor»<sup>51</sup>.

Como añadido, si bien no desconoce el Tribunal el «amplio margen de apreciación» con que cuenta el Ejecutivo «en su estimación de si afecta o no, y qué medida, a los ingresos y gastos de su Presupuesto», en un claro intento por terminar de acotar el ejercicio del veto, el TC introduce en su argumentación la necesidad de que el Gobierno tenga «en cuenta que su eventual no conformidad, esto es, el veto presupuestario, tiene una incidencia directa sobre la propia función del Legislativo» y de que actúe «siempre de acuerdo con el principio de lealtad institucional». Podrían considerarse innecesarias, por obvias, estas últimas apreciaciones, pero dan cuenta de la voluntad del Alto Tribunal por circunscribir al máximo el ejercicio del veto a su espíritu constitucional, en clara defensa de la función legislativa parlamentaria y de los derechos de quienes la desempeñan.

Para finalizar la exposición de la doctrina que establece el TC en su STC n. 34/2018 recalamos ahora en lo que se refiere a las posibilidades que tiene para pronunciarse sobre la disconformidad del Gobierno la Mesa del Parlamento, del Congreso en el caso concreto. Ahondando en lo que ya comenzaba a dibujarse en la última de las sentencias de 2006, el TC no ve óbice en el silencio que el RC guarda al respecto para admitir un eventual «pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por éste, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto»; en ejercicio de «una limitada función de calificación del criterio del Gobierno, como parte de su función genérica de calificación en relación con los documentos de índole parlamentaria que le remita el Gobierno».

Consentido un control de la Mesa en los términos expuestos, el TC aboca al órgano rector a un complicado equilibrio cuando le atribuye la tarea de «velar

---

<sup>51</sup> «Si bien de las sentencias del 2006 se podía extraer la conclusión de que, si el Gobierno se oponía, se suponía *iuris et de iure* que se daba la afectación presupuestaria, de las últimas sentencias se puede deducir la posición contraria. La motivación del Gobierno debe ser exhaustiva, justificando de modo claro e indubitado que la presente iniciativa modifica los Presupuestos en curso, con lo que ello implica de desviación de la política económica del Ejecutivo». I. SAIZ ROS, *Freno del Tribunal Constitucional al abuso del veto presupuestario: análisis de la jurisprudencia constitucional en torno al art. 134.6. CE*, en *Revista de Derecho Político*, n. 110, 2021, 290.

por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del artículo 23 CE» y por «además y al mismo tiempo, la competencia que, en exclusiva, atribuye el artículo 134.6 CE al Gobierno». Quizás consciente de la indeterminación de las pretensiones precedentes, el TC condensa qué se espera constitucionalmente de la Mesa ante un escrito de disconformidad *ex art.* 134.6 CE:

«El tipo de control que la Mesa debe ejercer ha de ceñirse a comprobar que el veto ejercido es efectivamente de índole presupuestaria, de manera que encuentra encaje en los contornos del artículo 134.6 CE. Para ello, la Mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis. En suma, el objeto de este examen no es otro que constatar que se ha justificado por el Gobierno el cumplimiento de los requisitos, ya expuestos, del artículo 134.6 CE, en cuanto al objeto y el alcance temporal, y que por tanto concurre el requisito material contenido en la norma constitucional, esto es, la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios».

De este modo, la Mesa habrá de comprobar que el escrito de disconformidad del Gobierno, emitido dentro del plazo reglamentariamente establecido, se encuentra motivado, que en dicha motivación se precisan las concretas partidas del Presupuesto en vigor al tiempo de presentarse la iniciativa que se verían directamente afectadas de llegar a aprobarse la proposición vetada, y que la necesaria conexión entre ambas que ha de justificarse es «inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética»<sup>52</sup>. Resultando positivo el examen a realizar por la Mesa, sujeto a los parámetros indicados, podrá aceptar la disconformidad del Gobierno y no someter, en consecuencia, la proposición de ley de que se trate a la toma en consideración por el Pleno, en una decisión «formal y materialmente motivada»<sup>53</sup>. Por el contrario, «si la prerrogativa no se ha ejercido conforme a los requisitos señalados, la Mesa, por razones de legalidad, ha de no aceptar la disconformidad del Gobierno sin que ello deba entenderse como menoscabo de dicha prerrogativa»<sup>54</sup>.

Sobre la base de lo anterior, el TC desestimó el conflicto entre órganos constitucionales que propició la STC n. 34/2018, entendiendo que la decisión de la Mesa del Congreso de considerar que la motivación argüida por el Gobier-

<sup>52</sup> STC n. 34/2018 (FJ. 9).

<sup>53</sup> STC n. 242/2006 (FJ. 4).

<sup>54</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Informe de la Secretaría General sobre el ejercicio de la facultad del Gobierno prevista en los artículos 134.6 de la Constitución y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados después de la reciente jurisprudencia constitucional*, en *Revista de las Cortes Generales*, n. 106, 2019, 545. La STC n. 94/2018, que más adelante tratamos, contiene en su FJ. 5 una ilustrativa síntesis de la doctrina del Tribunal en lo que se refiere a las atribuciones de la Mesa respecto del ejercicio de la facultad de veto por razones presupuestarias, que ya empezó a esbozarse en la STC n. 242/2006 como se apunta en el texto y que es ampliada y actualizada a partir de la STC n. 34/2018.

no no era objetiva y suficiente no supuso un menoscabo de la competencia del Ejecutivo otorgada por el art. 134.6 CE, razonando para ello el Tribunal que el Gobierno no había precisado que la iniciativa vetada afectase a los ingresos presupuestados en vigor, que la pérdida de ingresos procedentes del Fondo Social Europeo que se aducía era «eventual» y «solo una hipótesis», impidiendo además «constatar la conexión inmediata con el presupuesto vigente» la falta de desglose anual (FJ. 9).

En aplicación de la misma doctrina, y con reproducción de los argumentos ya expuestos en la STC n. 34/2018, la STC n. 44/2018 desestimó el conflicto entre órganos constitucionales interpuesto por el Gobierno contra el Congreso, en relación con sus acuerdos por los que no aceptaba la disconformidad del Ejecutivo expresada frente a la «Proposición de Ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados», acordaba someter al trámite de toma en consideración a la iniciativa y rechazaba el requerimiento del Gobierno en el que se le solicitaba que revocara su primera decisión. También en este caso el TC respaldó la decisión de la Mesa del Congreso, toda vez que «con su motivación el Gobierno no justifica que la proposición de ley en cuestión incida directamente en el presupuesto en curso», al no «precisar adecuadamente las concretas partidas presupuestarias del presupuesto en vigor que se verían directamente afectadas por esa iniciativa legislativa limitándose a aportar una estimación de impacto económico», que se formula «en términos de hipótesis» o de «juicio hipotético» (FJ. 7).

Dada la semejanza existente respecto de la *ratio decidendi* de las SSTC núms. 34/2018 y 44/2018, hemos considerado aludir en este bloque de sentencias sobre veto presupuestario a la STC de 17 de diciembre de 2018, n. 139, aunque no es la que cronológicamente sigue a la STC n. 44/2018, como más adelante se comprueba. En el caso de la STC n. 139/2018 lo que se interpone ante el TC no es ya un conflicto entre órganos constitucionales sino un recurso de amparo por la vía del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. También existe una diferencia con los antecedentes de las SSTC núms. 34/2018 y 44/2018, puesto que en los hechos que propician el recurso de amparo no se encuentra ya un rechazo de la Mesa del Congreso a la disconformidad presupuestaria manifestada por el Gobierno, sino que es de la anuencia de la Mesa respecto de ese escrito de veto de la que trae causa la vulneración que el TC termina declarando del derecho a ejercer las funciones representativas que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en conexión con el de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

El contexto fáctico, tal y como consta en los antecedentes de la sentencia, y los motivos que conducen al TC a la estimación del recurso de amparo, unidos a la reiteración y aplicación de la doctrina instaurada en las SSTC núms.

34/2018 y 44/2018 ya vista, son los siguientes: el Gobierno de la primera parte de la XII legislatura aplicó el veto presupuestario a la «Proposición de Ley sobre modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones, a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva», presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, «por suponer la misma un aumento de los créditos presupuestarios», razón sustentada a la luz de un informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública en el que se concluía, entre otros extremos, que la modificación que planteaba la proposición de ley «comportaría un incremento de gasto público que, dado el actual marco de consolidación fiscal, podría no ajustarse a los escenarios de los próximos ejercicios». Respectivamente, la Mesa del Congreso acordó el 24 de octubre y el 21 de noviembre de 2017 que no procedía la toma en consideración de la iniciativa en aceptación del veto y que fuera desestimada la solicitud de reconsideración planteada, por entender que la motivación del Gobierno era expresa, suficiente y no arbitraria. Los recurrentes consideraban que dichos acuerdos vulneraban el derecho fundamental del art. 23.2 CE «al aceptar el criterio de disconformidad del Gobierno con la tramitación de la proposición de ley, sin llevar a cabo un examen de la suficiencia de la justificación del mismo desde la perspectiva de la razonabilidad y de la ausencia de arbitrariedad». El TC, como se adelantó en el párrafo anterior, amparó a los diputados recurrentes, entendiéndolo que la afectación al Presupuesto que se contenía en la motivación del Gobierno «no se concreta como real y efectiva». Al contrario, para el Tribunal, el incremento del gasto público alegado «se efectúa en términos de mera hipótesis», esto es, a su criterio «la causalidad entre la aprobación de la proposición de ley y su impacto presupuestario está fundada en un mero juicio hipotético; en una mera posibilidad o conjetura»<sup>55</sup>. Por lo anterior, el TC estimó que la función de calificación que corresponde a la Mesa en el ámbito que nos viene ocupando «no se ha verificado adecuadamente, al tomar en consideración que la iniciativa legislativa [...] tenía un impacto real y efectivo sobre el presupuesto en vigor, siendo así que estaba basada en apreciaciones hipotéticas»<sup>56</sup>.

Tal y como se constató cuando se señalaron los datos de proposiciones de ley vetadas en la primera parte de la XII legislatura, en tres ocasiones el Gobierno opuso el veto, la Mesa lo aceptó y el Tribunal Constitucional ordenó retrotraer las actuaciones hasta el momento anterior al de la resolución de la Mesa del Congreso, lo que el TC hizo a través de la STC n. 139/2018, que acaba de ocuparnos, y a través de la STC n. 94/2018 y la STC de 11 de febrero de 2019, n. 17. Estas dos últimas integran un segundo bloque de sentencias en las que el TC tuvo ocasión de profundizar en los contornos constitucionales del veto

<sup>55</sup> STC n. 139/2018 (FJ. 6).

<sup>56</sup> STC n. 139/2018 (FJ. 7).

presupuestario, focalizando su labor jurisdiccional e interpretativa en el alcance temporal del mismo. En este punto debe traerse a colación la reflexión que en páginas anteriores realizábamos respecto del abuso del veto presupuestario durante la primera mitad de la XII legislatura en términos cualitativos, lo que sosteníamos sobre la evidencia de que en aquel periodo se mostró la disconformidad, por razones presupuestarias, con la tramitación de proposiciones de ley cuya entrada en vigor se preveía para ejercicios presupuestarios posteriores al vigente en el momento del registro de la iniciativa. Es en este contexto en el que deben situarse los hechos que dan lugar a las SSTC núms. 94/2018 y 17/2019, que profundizan en los límites temporales del veto presupuestario, que, por otra parte, habían quedado suficientemente perfilados en la STC n. 34/2018, en la que ya se cancelaba toda opción de aplicar la disconformidad bajo el pretexto de afectar la proposición de ley en su caso aprobada a escenarios presupuestarios plurianuales.

En la STC n. 94/2018, se resuelve un recurso de amparo promovido por el portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados, «contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 28 de abril de 2017, que, con aceptación del criterio del Gobierno de la Nación, había resuelto la no procedencia de someter la proposición de ley para el cierre de las centrales nucleares instaladas en España que dicho grupo parlamentario había presentado para su toma en consideración por el Pleno»<sup>57</sup>. También se dirigía el recurso contra la decisión de la Mesa de 6 de junio de 2017 de desestimar la solicitud de reconsideración que se había formulado contra el primer acuerdo. La proposición de ley en cuestión preveía en su disposición final tercera: «Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, excepto las medidas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto del ejercicio en curso, que entrarán en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente».

Dejando a un lado los argumentos sustantivos esgrimidos por el Gobierno para mostrar sus disconformidad por suponer la aprobación de la proposición un aumento de los créditos y una disminución de los ingresos presupuestarios, la reproducida disposición final tercera de la iniciativa no impidió el empleo del veto presupuestario ya que el Gobierno entendió que su aplicación debía «cuando menos entenderse referida a un escenario presupuestario plurianual con vigencia para tres ejercicios al que debe sujetarse la acción de gobierno, y este a su vez en el objetivo de estabilidad presupuestaria que, con idéntica vigencia, fija el Gobierno y somete a la aprobación de las Cortes Generales». Esto es, como sintetizan los antecedentes de la sentencia, el Gobierno sostuvo que «la limitación establecida en el artículo 134.6 CE no se refiere exclusivamente a los

---

<sup>57</sup> Los entrecorridos del presente y del siguiente párrafo pertenecen al apartado de antecedentes de la sentencia.

presupuestos en curso sino también cuando dicho efecto se demore a ejercicios presupuestarios futuros». La Mesa del Congreso aceptó la disconformidad del Gobierno y rechazó la reconsideración planteada frente a su decisión de no someter a la toma en consideración la proposición de ley, remitiéndose a los argumentos ofrecidos por el Ejecutivo para oponer el veto y esgrimiendo la ambigüedad e inseguridad jurídica de la fórmula contenida en la disposición final tercera, así como precedentes parlamentarios. En el aval que el órgano rector del Congreso otorgó al veto presupuestario ejercido con relación a ejercicios presupuestarios futuros sitúa el recurrente la vulneración del derecho consagrado en el art. 23.2 CE.

El TC no deja lugar a dudas en cuanto al mantenimiento y reafirmación de su posición respecto del ámbito temporal del ejercicio de la facultad de veto del art. 134.6 CE. Su extensión más allá del Presupuesto en curso, bajo el pretexto de salvaguardar el principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y los concretos objetivos de estabilidad aprobados y referidos a los tres ejercicios siguientes, implica para el Alto Tribunal tres consecuencias (FJ. 7).

En primer lugar, «contraviene la doctrina de este Tribunal [...] que, con claridad, ha delimitado el ámbito temporal de la aplicación de la potestad gubernamental de referencia, que lo circunscribe al ejercicio presupuestario en curso», esto es, «a las partidas de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, que hayan sido previamente aprobados por las Cortes Generales en la Ley anual de presupuestos generales del Estado y se refieran al presupuesto en vigor o al que lo esté en situación de prórroga»<sup>58</sup>.

En segundo lugar, «desnaturaliza la propia razón de ser de la potestad de veto del Gobierno», que, como se recuerda, reside en la confianza que el Parlamento ha otorgado al Gobierno para ejecutar el Presupuesto previamente examinado, enmendado y aprobado, momento a partir del cual se confía al Gobierno «el control de su efectiva realización, impidiendo cualesquiera actuaciones que puedan incidir negativamente en la realización de las partidas presupuestarias y sin que se vea sometido a iniciativas que interfieran en su ejecución». Sin embargo, «más allá en el tiempo del presupuesto aprobado y salvo prórroga de su vigencia, no puede aquel, con su facultad de veto, limitar a las Cortes Gene-

<sup>58</sup> «Y, ciertamente, parece lógico que así sea tanto desde el punto de vista técnico, como desde el político. Técnicamente, [...] el “veto presupuestario” tiene por objeto asegurar el equilibrio presupuestario en cuanto elemento central de la acción política del ejecutivo; llevar esa potestad a futuros escenarios presupuestarios no tiene justificación puesto que difícilmente puede garantizarse el equilibrio de algo aún inexistente. Pero es que, además, desde el punto de vista político, esa proyección *pro futuro* supondría colocar al ejecutivo en una posición que le permitiría predeterminar en buena medida la acción política de los venideros gobiernos y, sobre todo, restringir de forma extraordinaria al legislativo impidiéndole adoptar la mayor parte de las decisiones político-legislativas puesto que rara es la que no posee implicación económica alguna». J. GARCÍA MORILLO y P. PÉREZ TREMPES, *Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos*, cit., 21 y 22.

rales a que, en el ejercicio de su autonomía reconocida constitucionalmente (art. 72 CE), puedan éstas adoptar iniciativas que no afecten al presupuesto en vigor, siempre que sean conformes con el bloque de constitucionalidad y de acuerdo con sus reglamentos orgánicos».

En tercer lugar, la decisión de la Mesa de aceptar el veto del Gobierno y no permitir el debate de toma en consideración de la proposición de ley, asumiendo «una argumentación que debe reputarse como contraria al sentido y alcance del artículo 134.6 CE», constituye a juicio del TC «una limitación contraria al ejercicio de la vertiente esencial y más genuina del *ius in officium* de los parlamentarios, como es la del derecho a la iniciativa legislativa y a que las proposiciones de ley presentadas por los grupos puedan ser sometidas al debate de oportunidad política ante el Pleno de la Cámara». Por todo ello, el TC estimó el recurso de amparo, declarando la vulneración del derecho del recurrente consagrado en art. 23.2 CE en conexión con el del art. 23.1 CE, anuló los acuerdos de la Mesa impugnados y retrotrajo las actuaciones hasta el momento anterior al de la primera decisión de la Mesa.

La STC n. 17/2019, por su parte, estimó un recurso de amparo para cuya resolución replicó la argumentación y el fallo pronunciado en la STC n. 94/2018, ante un caso similar que se planteó con relación al veto opuesto a la «Proposición de Ley de modificación del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, al objeto de fortalecer la negociación colectiva en la regulación de las relaciones laborales». En esta ocasión, además de proclamar la inconstitucionalidad de la extensión temporal del veto presupuestario llevada a cabo por el Gobierno y asumida por la Mesa del Congreso, el TC apreció el incumplimiento de los requisitos de motivación establecidos en su doctrina y la función de control que recae en la Mesa, calificándola de «abstracta y formalista» (FJ. 4)<sup>59</sup>.

A pesar de la semejanza que guardan con la fundamentación de la STC n. 94/2018, las SSTC núms. 17/2019 y 53/2021 incorporan un matiz novedoso en lo que se refiere al control que la Mesa ha de ejercer respecto de los escritos de veto presupuestario, concretamente en lo referido a la motivación (formal y materialmente exigida) de su eventual decisión de aceptar el veto y no someter la proposición de ley a la toma en consideración.

Tachada de «abstracta y formalista» la motivación contenida en el acuerdo

---

<sup>59</sup> En el mismo sentido argumenta y resuelve la STC de 15 de marzo de 2021, n. 53 (FJ. 6), que estima un recurso de amparo interpuesto para un caso análogo al que da origen al segundo bloque de sentencias sobre veto presupuestario, en esta ocasión ocurrido en la Asamblea Regional de Murcia. Un análisis de la sentencia en I. M. ABELLÁN MATESANZ, *El ejercicio de cargo público representativo: iniciativa legislativa parlamentaria vs. veto presupuestario gubernamental. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2021, de 15 de marzo. Recurso de amparo núm. 6546-2018*. (BOE núm. 97, de 23 de abril de 2021), en *Revista de las Cortes Generales*, n. 111, 2021, 599 ss.

de la Mesa y, por ende, incumplidora del control que le incumbe al órgano rector respecto de la disconformidad expresada por el Gobierno, el TC requiere en sus últimas sentencias que las Mesas parlamentarias hagan «explícitas las razones que permiten considerar acreditado el presupuesto material del impacto directo y actual de la proposición de ley en los créditos presupuestarios vigentes», no bastando, como en los casos de los que traen causa las sentencias, con que la Mesa entienda suficiente, razonable o no arbitraria la motivación del Gobierno con remisión a la misma<sup>60</sup>. Además, en caso de tener que resolver solicitudes de reconsideración planteadas respecto de su decisión de aceptar el veto gubernamental y acordar el no sometimiento de la proposición a su consideración plenaria, el TC viene a reclamar a la Mesa que ofrezca una «respuesta a los concretos argumentos dados por el grupo parlamentario acerca de que la iniciativa legislativa no supone un aumento de los créditos presupuestarios»<sup>61</sup>.

### 3.3. *Reflexión parcialmente crítica sobre la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de veto presupuestario*

Llegados a este punto realizamos una breve reflexión sobre la doctrina del TC instaurada en materia de veto presupuestario. En términos generales consideramos que la interpretación que el TC ha fijado sobre el alcance y los límites de la facultad de veto del art. 134.6 CE es, por un lado, necesaria, a efectos de clarificar los contornos de un instituto que se ha visto revitalizado con la irrupción de la fragmentación parlamentaria, completar las escasas reglas procedimentales establecidas en el RC y prevenir futuros nuevos abusos en su empleo por parte del Gobierno y su eventual mayoría en la Mesa del Congreso. Por otro lado, la interpretación sentada por el TC la calificamos de especialmente garantista y protectora del derecho del art. 23.2 CE en conexión con el del art. 23.1 CE. Esta conclusión, que se infiere de lo resuelto por el TC en las distintas sentencias tratadas y del sentido de sus argumentos siempre orientados a la salvaguarda de aquellos en lo que se refiere a participación en la potestad legislativa del Parlamento, es particularmente importante en un contexto de fragmentación y, sobre todo, de polarización parlamentaria, en el que el enfrentamiento político que inunda los órganos de gobierno y funcionales de las Cámaras deja más al descubierto que en épocas anteriores el *ius in officium* de los parlamentarios. De este modo, en última instancia la consolidada jurisprudencia constitucional abordada

---

<sup>60</sup> STC n. 53/2021 (FJ. 6). Esta sentencia, por tanto, «ha recalado la necesidad de que las Mesas, en el caso de plegarse al criterio del Gobierno, controlen el acuerdo del Ejecutivo mediante una motivación no formalista». M. CARRASCO DURÁN, *El Parlamento fragmentado, como Parlamento desracionalizado: investidura, formación de Gobierno y actividad legislativa*, en *Calidad democrática y Parlamento*, editado por J. TUDELA y M. KÖLLING, Madrid, 2022, 97.

<sup>61</sup> STC n. 17/2019 (FJ. 4). En el mismo sentido la STC n. 53/2021 (FJ. 6).

sobre veto presupuestario supone un espaldarazo para la función legislativa del Parlamento, sin que ello implique, en un complejo equilibrio para el TC, desamparar a la función de dirección política (art. 97 CE), con la que se conecta el fundamento mismo del veto presupuestario.

Sin perjuicio de lo anterior, la precisada, desde el año 2018, doctrina del TC sobre el veto presupuestario, nos despierta alguna inquietud concreta. Nos referimos a las amplias atribuciones que el TC otorga a las Mesas de las Cámaras sobre el control de los escritos de disconformidad del Gobierno, coincidiendo con un contexto en el que el conflicto independentista en Cataluña, entre otras cosas, implica un auténtico fortalecimiento del papel de las Mesas como órganos de control de la constitucionalidad de las iniciativas parlamentarias<sup>62</sup>. En esta línea, la interpretación sostenida por el TC viene a atribuir un auténtico deber a la Mesa para que rechace los vetos del Gobierno, previo control formal y material de la disconformidad en los términos que se han analizado, si la facultad del art. 134.6 CE no se ha ejercitado dando cumplimiento a los requisitos exigidos. En consonancia con lo expresado en el párrafo anterior, no entendemos desproporcionada la función que se espera de las Mesas en este sentido, en aras de dispensar una necesaria protección y salvaguarda de las facultades más elementales integradas en el *ius in officium* del parlamentario. Sin embargo, la inquietud que más arriba mencionábamos nos la despierta el caso en el que la Mesa estime la concurrencia de los requisitos exigibles en la motivación de la disconformidad gubernamental y, en consecuencia, proceda a aceptar el veto y no someter la proposición de ley a la toma en consideración. Si bien es claro que en ese caso la Mesa habría de motivar formal y materialmente su decisión, en muestra de la ausencia de cualquier indeseado juicio político en su resolución, no podemos compartir con las SSTC núms. 17/2019 y 53/2021 la necesidad de que la Mesa (del Congreso, en nuestro caso) explicita en su acuerdo inicial, objeto de publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, las razones que le llevan a considerar acreditado el presupuesto material del veto, tachando de abstracta y formalista una motivación en la que Mesa entienda razonable o no arbitraria la justificación del Gobierno con remisión a la misma.

En nuestra opinión, creemos más que suficiente, si de una «limitada función de calificación» se ha de tratar<sup>63</sup>, que la Mesa compruebe que el escrito de disconformidad del Gobierno, emitido dentro del plazo reglamentariamente establecido, se encuentra motivado, que en dicha motivación se precisan las concretas partidas del Presupuesto en vigor al tiempo de presentarse la iniciativa que se verían directamente afectadas de llegar a aprobarse la proposición vetada, y que la necesaria conexión entre ambas que ha de justificarse no es meramente hipotética. Si fruto de ese examen formal y material que jurisprudencialmente se fuerza

---

<sup>62</sup> Como se sintetiza en la STC de 16 de octubre de 2019, n. 115 (FJ. 6).

<sup>63</sup> STC n. 34/2018 (FJ. 7).

a realizar a la Mesa, esta estima que el veto es efectivamente presupuestario, cumple los requisitos, y decide no someter la proposición a la toma en consideración, la motivación formal que acompañe a dicho acuerdo habrá de expresar que el mismo ha sido adoptado a la vista de la motivación expresada por el Gobierno, en virtud de lo dispuesto en los arts. 134.6 CE y 126.2 RC y de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Con estos parámetros entendemos colmada la exigencia de que la decisión de la Mesa se encuentre, expresa, suficiente y adecuadamente motivada<sup>64</sup>, teniendo en cuenta que las acciones que el TC espera de la Mesa en ejercicio del control técnico-jurídico que le atribuye del veto son las de «constatar» o «verificar la motivación aportada por el Gobierno», sin pretender de su parte un examen de mayor profundidad sustantiva, esto es, «sin que le corresponda sustituir al mismo [al Gobierno] en el enjuiciamiento del impacto»<sup>65</sup>.

Esas razones que las últimas sentencias del año 2019 y 2021 reclaman explicitar a las Mesas, que vendrían a constituir la motivación material de la decisión de la Mesa, no pueden ser otras que el desarrollo, con resultado positivo, del control formal y material, que las Mesas deben realizar sobre el escrito de disconformidad del Gobierno, cuyos elementos son de general conocimiento<sup>66</sup>.

Pretender que la Mesa, en otro giro de tuerca, aluda en la expresa motivación de su eventual decisión liminar de aceptar un veto presupuestario a cualquier otra razón concreta, difícilmente se haría compatible con la premisa de que «no corresponde [...] a la Mesa del Congreso, en ejercicio de su función de calificación, [...] sustituir al Gobierno en el enjuiciamiento del impacto presupuestario, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis»<sup>67</sup>; además de resultar, a nuestro modo de ver, invasora de la autonomía parlamentaria constitucionalmente garantizada por el art. 72 CE<sup>68</sup>. Debe tenerse presente igualmente que una exposición razonada de los motivos

---

<sup>64</sup> STC n. 53/2021 (FJ. 5).

<sup>65</sup> STC n. 94/2018 (FJ. 5).

<sup>66</sup> En este mismo sentido la Mesa del Senado, ante la alegación de que uno de sus acuerdos por los que se aceptaba un veto presupuestario carecía de la motivación requerida por la CE y el TC al consistir en una referencia a la disconformidad del Gobierno, entendió cumplida en la «Resolución sobre la solicitud de reconsideración del Grupo Parlamentario Democrático (Ciudadanos, Agrupación de Electores “Teruel Existe” y Partido Regionalista de Cantabria) con número de registro de entrada 115.825» (incluida en el acta de la Mesa del 26 de octubre de 2021) la motivación que el TC reclama de los acuerdos de Mesa que acepten la disconformidad del Gobierno cuando la Mesa «fundamenta su acuerdo al constatar que el Gobierno ha manifestado su disconformidad en plazo y que está adecuadamente motivada», pág. 478.

<sup>67</sup> STC n. 139/2018 (FJ. 6).

<sup>68</sup> La cual, para el TC, «implica otorgar a los Parlamentos y, significativamente, a sus órganos rectores, un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer». STC n. 34/2018 (FJ. 3), con reiteración en la STC de 18 de marzo de 2021, n. 69 (FJ. 5).

que condujeron al acuerdo inicial de la Mesa puede expresarse no solo en él sino también en la contestación de una eventual solicitud de reconsideración (art. 31.1 RC) e, incluso, en el acta de la reunión del órgano, como ha respaldado el TC<sup>69</sup>. De hecho, estimamos que es la resolución de la posible solicitud de reconsideración el lugar idóneo para profundizar y detallar los elementos que motivaron la decisión inicial de la Mesa dando debida respuesta, como satisfactoriamente requieren las SSTC núms. 17/2019 (FJ. 4) y 53/2021 (FJ. 6), a cada uno de los argumentos que esgriman los peticionarios de la reconsideración, que estarán agotando la vía parlamentaria antes de poder acudir al TC para defender su *ius ut procedatur*, contando la Mesa en su tarea con el posible auxilio de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales<sup>70</sup>.

#### 3.4. *El veto presupuestario a proposiciones de ley en la XIV legislatura: datos provisionales, derechos fundamentales de nuevo en jaque y falta de adaptación del Congreso a la doctrina del Tribunal Constitucional*

Tal y como se avanzó al inicio del análisis del comportamiento experimentado por el veto presupuestario en el Congreso de los Diputados durante la etapa de fragmentación parlamentaria, realizamos ahora un breve comentario de la situación que se presenta en la XIV legislatura, aún en desarrollo cuando se escriben estas líneas.

En la XIV legislatura, el veto presupuestario se sigue empleando, quedan muy lejanas ya esas seis legislaturas (III-VIII) en las que su no uso constituía una práctica (omisi-va) reiterada. A 20 de febrero de 2023, transcurridos casi cuarenta meses de legislatura, la disconformidad a la que indirectamente se refiere el art. 134.6 CE ha sido utilizada por el Gobierno en veintitrés ocasiones, frente a las sesenta y siete en que fue esgrimido durante los veintitrés primeros meses de la XII legislatura, coincidiendo con su primer Gobierno. El dato es suficientemente ilustrativo de la preferencia del Gobierno de coalición por rechazar las proposiciones de ley de la oposición que estime en el trámite de la toma en consideración por el Pleno de la Cámara, y ello a pesar de la tentación que podría suponerle contar con una mayoría cómoda en la Mesa del Congreso (que

---

<sup>69</sup> Respectivamente, STC de 19 de noviembre de 2020, n. 173 (FJ. 3) y STC de 2 de octubre de 2019, n. 110 (FJ. 4).

<sup>70</sup> El art. 8.3 de la «Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, creada por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales» prevé que «en el Congreso de los Diputados, cuando el Gobierno manifestara su oposición a la tramitación de una Proposición de Ley por suponer aumento de los créditos o disminución de los ingresos del ejercicio en curso, la Mesa podrá recabar informe a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales sobre el impacto presupuestario de la norma». BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 457, de 29 de julio de 2011, pág. 4.

acepta los veintitrés vetos) y el riesgo de contar con otra ajustada, frágil y heterogénea en el Pleno que ha de gestionarse votación a votación. Esta gestión ha devenido eficaz en tanto que el Gobierno no ha visto tomarse en consideración proposiciones de ley con el voto contrario de los dos grupos que lo sustentan, a diferencia de lo que sucedió en la primera parte de la XII legislatura, lo que constituye otro incentivo para reducir lo más posible el empleo del veto presupuestario<sup>71</sup>.

El dato de los veintitrés vetos en la XIV legislatura frente a los sesenta y siete opuestos en la primera parte de la XII también podría evidenciar la efectividad que despliega la doctrina del TC en la materia, aunque resulta complicado comprobar cualitativamente este extremo, además de porque el TC aún no se ha pronunciado sobre alguno de ellos, por la falta de transparencia que existe en este ámbito de la actividad del Congreso de los Diputados. En este sentido hay que tener en cuenta que el Congreso de los Diputados, a través de su página web, no publica en el expediente de cada iniciativa legislativa el escrito de disconformidad en su caso emitido por el Gobierno, no publica el acta completa de las reuniones de la Mesa con expresión de las intervenciones y el sentido de voto de sus miembros, y tampoco publica la, en su caso, resolución desestimatoria de las solicitudes de reconsideración planteadas contra la aceptación del veto por parte de la Mesa<sup>72</sup>; todo ello en sentido contrario de lo que ocurre en el Senado, que satisfactoriamente publica cada uno de esos documentos. Así, en el caso del Congreso, lo que puede conocerse es el acuerdo adoptado por la Mesa ante una comunicación de disconformidad *ex* art. 134.6 CE remitida por el Gobierno, a través de sus actas de acuerdos semanales que no son siquiera específicamente almacenadas en la web y a través de su publicación en el BOCG si se acepta el veto; y la respuesta de la Mesa, a través de las referidas actas, a la interposición de una solicitud de reconsideración del acuerdo inicial de la Mesa aceptando el veto, que consiste simplemente en dar traslado de la misma a la Junta de Portavoces como requiere el art. 31.2 RC, antes de proceder a su resolución, la que tampoco puede conocerse. En este contexto destacamos dos circunstancias.

Por un lado, dos de las proposiciones de ley vetadas retrasan en su redacción la entrada en vigor de las medidas «que impliquen un aumento de los créditos

---

<sup>71</sup> De las veintitrés proposiciones vetadas en la XIV legislatura, veintiuna provienen de grupos parlamentarios (con número de expediente 122/000026, 122/000035, 122/000050, 122/000058, 122/000061, 122/000094, 122/000127, 122/000157, 122/000159, 122/000200 -retirada por el grupo proponente-, 122/000205, 122/000207, 122/000209, 122/000219, 122/000232, 122/000238, 122/000245, 122/000251, 122/000260, 122/000265 y 122/000267), una de Comunidad Autónoma (con número de expediente 125/000001) y una, por primera vez, es iniciativa legislativa popular (con número de expediente 120/000003).

<sup>72</sup> En la legislatura XII lo más que se publica es la comunicación al autor de la solicitud de reconsideración de su estimación por la Mesa y su acto consecuente, que la proposición, sobre la que inicialmente había recaído el veto del Gobierno y su aceptación por la Mesa, se encuentra en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno a efectos de su toma en consideración. BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núms. 27-3 y 203-3, de 22 de junio de 2018.

o una disminución de los ingresos en relación con el presupuesto vigente [...] en la parte que comporte afectación presupuestaria, hasta el ejercicio presupuestario siguiente al de la entrada en vigor»<sup>73</sup>; y una tercera prevé su entrada en vigor «el 1 de enero del año siguiente a su aprobación, de manera que el impacto presupuestario derivado de esta se aplique al ejercicio presupuestario inmediatamente posterior a su entrada en vigor»<sup>74</sup>. A pesar de ello, y sin conocer el escrito de disconformidad del Gobierno y si se ocasionó algún debate en la Mesa, el órgano rector del Congreso aceptó los vetos<sup>75</sup>. Sin que conste solicitud de reconsideración ni interposición de recursos de amparo contra esos acuerdos, consideramos que la Mesa, por razones de legalidad, debería haber rechazado unas disconformidades que se sitúan fuera del alcance temporal constitucionalmente admitido de la potestad prevista en el art. 134.6 CE. Tomando como referencia a la STC n. 94/2018 (FJ. 7), aplicar extensivamente el ejercicio del veto presupuestario a proposiciones de ley cuya entrada en vigor y efectos se contemplan para un ejercicio presupuestario futuro constituye una contravención de la doctrina del TC; supone desnaturalizar la razón de ser de la facultad que el art. 134.6 CE reconoce al Gobierno, «limitar a las Cortes Generales a que, en el ejercicio de su autonomía reconocida constitucionalmente (art. 72 CE), puedan éstas adoptar iniciativas que no afecten al presupuesto en vigor»; y, en lo referido a la asunción del veto en estas condiciones por la Mesa, «una limitación contraria al ejercicio de la vertiente esencial y más genuina del *ius in officium* de los parlamentarios, como es la del derecho a la iniciativa legislativa y a que las proposiciones de ley presentadas por los grupos puedan ser sometidas al debate de oportunidad política ante el Pleno de la Cámara».

En relación con este último aspecto, cabe destacar que los múltiples conflictos jurisdiccionales que el acusado empleo del veto presupuestario ha propiciado en los últimos años han permitido al TC consolidar y otorgar especial protección a un derecho de los parlamentarios a que las proposiciones de ley presentadas por los grupos de los que forman parte puedan ser sometidas al debate de toma en consideración ante el Pleno, con el objeto de que la propuesta sea discutida y deliberada por tal órgano funcional<sup>76</sup>. Se afianza así tal potestad inherente a la función legislativa como concreción del derecho de iniciativa legislativa y como

---

<sup>73</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núms. 230-1 y 231-1, de 5 de abril de 2022.

<sup>74</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 284-1, de 21 de octubre de 2022.

<sup>75</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núms. 230-2 y 231-2, de 27 de mayo de 2022 y BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 284-2, de 16 de diciembre de 2022.

<sup>76</sup> Con anterioridad a la referencia que a este derecho se realiza en las SSTC núms. 94/2018 (FJ. 7), 17/2019 (FJ. 4) y 53/2021 (FJ. 6), la STC n. 10/2016 (FJ. 5) ya se refiere al *ius ut procedatur* de los parlamentarios, y al «derecho a que la propuesta presentada fuera convenientemente discutida y deliberada por la Cámara, sea cual fuere el resultado de esa deliberación», con un antecedente en la STC de 18 julio de 1995, n. 124 (FJ. 3).

vertiente del derecho fundamental previsto en el art. 23.2 CE<sup>77</sup>. Esto es, se sigue la senda iniciada por el reconocimiento en el ámbito de la función legislativa de determinadas facultades que se integran en el núcleo esencial *del ius in officium* de los representantes, como la de presentar proposiciones de ley<sup>78</sup> y la de que estas «se tramiten con los requisitos y a través de los procedimientos establecidos en la Constitución Española y en el Reglamento del Congreso de los Diputados»<sup>79</sup>. Este «derecho a la tramitación de las iniciativas legislativas conforme al procedimiento adecuado» comprende «el derecho a la calificación de la iniciativa», «el derecho a la admisión a trámite de la propuesta legislativa» y «el derecho a la decisión sobre la tramitación por el procedimiento adecuado»<sup>80</sup>. Tras esta sucesión de derechos entendemos que cobraría singular operatividad el relativo al sometimiento de las proposiciones de ley a su debate de oportunidad política, una vez recaída su calificación, admisión y la decisión de su tramitación conforme a los requisitos y a través del procedimiento establecido en la CE y en el RC. En este contexto, la decisión de la Mesa de aceptar el veto presupuestario del Gobierno sin ajustarse a los parámetros materiales y temporales fijados para su ejercicio, imposibilitando el debate de toma en consideración de la proposición, supone una limitación de la potestad a la que nos referimos, incluida en el núcleo esencial de la función representativa y determinante de una vulneración del derecho fundamental del art. 23.2 CE, impidiendo que la proposición de ley en cuestión atienda a uno de sus principales fines, el de operar «como un instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el pleno de la Cámara, [...] que les permite obligar a que este se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones políticas o de otra índole (incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma), por las que han decidido apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a su consideración»<sup>81</sup>.

Por otro lado, más allá de estas tres particularidades, creemos oportuno destacar la fórmula que con habitualidad emplea la Mesa del Congreso para expresar su acuerdo de aceptación del veto presupuestario remitido por el Gobierno:

«Expresada por el Gobierno su disconformidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento de la Cáma-

---

<sup>77</sup> «El ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos constituye, pues, «la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático. Puesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante». STC n. 17/2019 (FJ. 2).

<sup>78</sup> STC n. 53/2021 (FJ. 3).

<sup>79</sup> Auto del Tribunal Constitucional de 15 de marzo de 2006, n. 85 (FJ. 6).

<sup>80</sup> Y. GÓMEZ LUGO, *El derecho a tramitar las iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado*, en *InDret*, n. 4, 2009, 12 y 13.

<sup>81</sup> STC n. 53/2021 (FJ. 3).

ra, acordar que no procede la toma en consideración por el Pleno de la citada Proposición de Ley. Asimismo, comunicar este acuerdo al Grupo Parlamentario autor de la iniciativa y al Gobierno y publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales»<sup>82</sup>.

Esta fórmula, a la que indirectamente nos hemos referido al discrepar de las últimas apreciaciones del Tribunal Constitucional sobre la motivación de la decisión de la Mesa, es la misma que se empleó en las legislaturas IX y XII. No resulta coherente, sin desconocer la trascendencia y los deseos de la jurisprudencia constitucional existente sobre veto presupuestario desde el año 2018, que en la XIV legislatura, encontrándose consolidada esa doctrina, la Mesa del Congreso continúe empleando una expresión formal de su acuerdo similar a la que utilizaba cuando no existía aquella, o no se encontraba tan perfilada. A tenor de las indubitadas exigencias del Tribunal Constitucional y habida cuenta de su no incorporación e integración en el RC, estimamos oportuno, como poco, que el acuerdo de la Mesa por el que se decide no someter a la toma en consideración por el Pleno la proposición de ley vetada exprese que el mismo se adopta, además de a la vista del escrito de disconformidad y en virtud de las disposiciones aplicables, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>83</sup>. Solo de este modo puede darse verdadero cumplimiento a lo requerido por el TC, sobre todo en sus últimas sentencias sobre veto presupuestario como se vio, en orden a poder entender colmada la exigencia de que la decisión de la Mesa se encuentre, expresa, suficiente y adecuadamente motivada; todo en pro de la salvaguarda de los derechos fundamentales de los parlamentarios<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Por todos, BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 186-2, de 5 de noviembre de 2021. Si el veto presupuestario se opone frente a una proposición de ley autonómica se suprime la referencia, de los sujetos respecto de los que se acuerda comunicar la decisión, al grupo parlamentario. En el caso de las iniciativas legislativas populares, el inciso final del acuerdo es «Asimismo, comunicar este acuerdo a la Comisión Promotora, a la Comisión de Interior y al Gobierno y publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales». BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 5-2, de 6 de marzo de 2020.

<sup>83</sup> No sería extraño que la Mesa tenga en cuenta y aluda en su acuerdo a una interpretación determinada sostenida por el TC, puesto que lo hace, por ejemplo, con ocasión de sus decisiones por las que inadmite solicitudes de creación de Comisiones de Investigación que tengan que ver con la Casa Real.

<sup>84</sup> Una de las conclusiones del informe emitido por la Secretaría General del Congreso tras la STC n. 34/2018 ya incidía en que la misma «constituye Jurisprudencia, que tiene una fuerza vinculante específica, por lo que la Mesa, en el ejercicio ordinario de las funciones de calificación de los escritos de índole parlamentaria, de conformidad con el art. 31 del Reglamento, debe considerar la referida jurisprudencia como parámetro para calificar, junto con el Reglamento, con arreglo a Derecho». SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Informe de la Secretaría General sobre el ejercicio de la facultad del Gobierno*, cit., 545.

### 3.5. *Propuesta de actualización del artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados*

Así las cosas, presumiendo que la consolidada jurisprudencia constitucional sobre veto presupuestario viene sirviendo a la Mesa del Congreso de parámetro, junto con el RC, para calificar los escritos de disconformidad del Gobierno, a salvo de la adición propuesta en el párrafo anterior respecto de la formulación del acuerdo de la Mesa en caso de aceptación del veto, hemos de reconocer que el clima de polarización existente también en la XIV legislatura y la incapacidad para forjar un representativo consenso no favorecen ni recomiendan proceder a una reforma siquiera puntual del Reglamento del Congreso. No obstante, de cara a un escenario posterior donde sea factible el acuerdo amplio de los grupos parlamentarios para emprender una reforma del RC con vocación de permanencia, nos permitimos esbozar una posible nueva redacción de su art. 126, dirigida a incorporar la doctrina del TC en materia de veto presupuestario<sup>85</sup>. La propuesta que sigue a este párrafo se inspira, con reproducción literal en algunos puntos, en la jurisprudencia del TC analizada; en la «Proposición de reforma del Reglamento del Congreso, por la que se modifican los artículos 111 y 126» presentada en la XII legislatura, antes de la STC n. 34/2018, por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea<sup>86</sup>; en la enmienda a la totalidad de texto alternativo presentada a la anterior proposición por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso<sup>87</sup>; en el art. 151.3 del Reglamento del Senado respecto del cómputo de los plazos; y en el art. 125 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia<sup>88</sup>:

- «1. Las proposiciones de ley del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa de:
- 1º. Un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara.
  - 2º. Un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz.
2. Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la

---

<sup>85</sup> Compartimos que «no es que dicha operación proporcione mayor protección de los derechos políticos de los representantes, que ya quedan salvaguardados por la mera existencia de la doctrina del TC, pero sí confiere mayor inmediatez a la resolución de las controversias». J. RIDAO, *El “veto” o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión*, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 32, 2019, 184.

<sup>86</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 117-1, de 5 de mayo de 2017. La proposición caducó con el fin de la legislatura, víctima de las treinta y cinco ampliaciones del plazo de presentación de enmiendas a la totalidad y al articulado y, una vez celebrado el debate de totalidad, de las trece ampliaciones del plazo de presentación de enmiendas al articulado.

<sup>87</sup> El texto de la enmienda, debatida y rechazada en el Pleno del 20 de diciembre de 2018, puede leerse en <http://u.uma.es/ca0/>.

<sup>88</sup> Fue aprobado por su Pleno el 7 de marzo de 2019, por tanto, una vez recaídas varias sentencias del Tribunal Constitucional sobre veto presupuestario. En materia de veto presupuestario es el único reglamento parlamentario que incluye en su texto los principales postulados de la jurisprudencia constitucional en la materia.

proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso. La respuesta del Gobierno deberá producirse dentro de los treinta días siguientes a la remisión, transcurridos los cuales el silencio se interpretará como de conformidad, quedando en ese caso la proposición de ley en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.

3. Cuando el Gobierno manifieste expresamente su disconformidad en la tramitación de una proposición de ley, dicha disconformidad habrá de motivarse, con indicación expresa de las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas, debiendo así mismo justificar el Gobierno, de forma inequívoca, la conexión directa, inmediata y actual en cuanto que referida al presupuesto que esté en vigor, entre las actuaciones que se derivarían de la aplicación en su caso de la norma propuesta y los ingresos y gastos presupuestarios que habrían de incrementarse o podrían disminuir.
4. Remitida en plazo la disconformidad motivada del Gobierno, en los términos previstos en el apartado anterior, la Mesa verificará que se ajusta a los requisitos allí establecidos. La concurrencia de los mismos facultará a la Mesa para acordar motivadamente que no procede la toma en consideración de la proposición de ley sobre la que ha recaído la disconformidad del Gobierno por razones presupuestarias, quedando concluida la tramitación. En caso contrario, la Mesa no aceptará la disconformidad del Gobierno, quedando la iniciativa en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración
5. [misma redacción que el actual art. 126.4 RC]
6. [misma redacción que el actual art. 126.5 RC]».

### Abstract

L'uso del *veto presupuestario* come alternativa per respingere le proposte di legge in tempo di frammentazione parlamentare: precedenti, evoluzione giurisprudenziale e impatto sui nuovi diritti

Il presente articolo si occupa di analizzare l'uso che il Governo ha fatto della facoltà di pronunciarsi sulle proposte di legge che prevedano un aumento delle voci di spesa o una diminuzione delle entrate del bilancio statale. In particolare, l'analisi verterà sul ricorso al veto previsto dall'articolo 134, VI comma della Costituzione spagnola (*veto presupuestario*), strategicamente usato come alternativa alla mancanza di una maggioranza parlamentare sufficiente a bloccare le iniziative di legge promosse dall'opposizione e sulle conseguenze che tale prassi ha prodotto in merito ai diritti fondamentali dei deputati. Tale situazione ha caratterizzato le legislature nelle quali è stata rilevata un'elevata frammentazione. Inoltre, verrà svolto uno studio della giurisprudenza elaborata dal *Tribunal Constitucional* in materia e di come essa sia stata recepita dal Congresso dei Deputati. Infine, si vedrà come una possibile proposta per la risoluzione delle problematiche individuate nel presente contributo sia quella della riforma del Regolamento del Congresso dei Deputati per ciò che concerne il caso in cui il Governo opponga il veto *ex art.* 134.

The employment of the «budgetary veto» as an alternative to reject legislative proposals in times of parliamentary fragmentation: precedents, jurisprudential evolution and impact on new rights

In this article we analyze the use by the Government of their faculty of compliance in the process of legislative proposals that imply an increase of credits or decrease of budgetary revenues. The attention is centered around the use of the so-called «budgetary veto», as an alternative to the lack of parliamentary majority to reject the legislative initiatives of the opposition in legislatures with high levels of fragmentation and, in the consequences that result to the fundamental rights of the deputies. In addition, the precedents of its application, the evolution and enlargement of the jurisprudence created by the Constitutional Court in the matter, and its reception on the parliamentary practice in the Congress is studied. To conclude, a proposal of actualization of the current Regulation of the Congress regarding the procedure of disagreement for budgetary reasons is raised.