

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL*

Sumario General.

I. CONSTITUCIÓN. A. Fuerza normativa. B. Interpretación. II. DERECHOS Y LIBERTADES. A. Derechos fundamentales y libertades públicas. B. Derechos y deberes de los ciudadanos. C. Principios rectores de la política social y económica. D. Garantía y suspensión de estos derechos. III. PRINCIPIOS JURÍDICOS BÁSICOS. IV. INSTITUCIONES DEL ESTADO. A. La Corona. B. Las Cortes Generales. C. El Tribunal Constitucional. D. La Administración Pública. E. El Poder Judicial. V. FUENTES. VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. A. Comunidades Autónomas. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. B. Corporaciones Locales. A.1. Autonomía B.2. Competencias. VII. ECONOMÍA Y HACIENDA. A. Principios generales. B. Presupuestos. C. Organización territorial. D. Tribunal de Cuentas.

Sentencia 34/2018, de 12 de abril de 2018 (BOE de 22 de mayo).
Ponente: Fernando VALDÉS DAL-RE (Conflicto entre órganos constitucionales)

Preceptos constitucionales: 134.5 y 134.6

otros:

Objeto: En el conflicto entre órganos constitucionales del Estado núm. 355-2017, promovido por el Gobierno de la Nación contra el Congreso de los Diputados, en relación con el acuerdo de la Mesa de dicha Cámara, de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016, sobre suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): SSTC 27/181, FJ 2; 76/1992, FJ 4.a); 124/1995, FJ 3; 185/1995, FJ 3; 99/1997, FJ 1.a); 38/1999, FJ 2; 233/1999 FFJJ 7, 9 y 10.a); 107/2001, FJ 7; 203/2001, FJ 3; 177/2002, FJ 3; 227/2002, FJ5; 3/2003 FJ 4, 5, 11; 40/2003, FJ 6; 78/2006 FJ 3.a) y 4; 233/2006, FJ 5; 242/2006, FJ 4; 103/2008, FJ 5; 136/2011, FJ 4; 9/2013, FJ 3; 86/2013, F FJ J 4 y 5; 206/2013; 215/2016, FJ 6.

* Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO LÓPEZ, Catedrático de Derecho Financiero. Universidad de Sevilla.

Materias: PGE: Competencia condicionada del Gobierno para no prestar la conformidad a enmiendas o proposiciones de ley que supongan incremento de gasto o disminución de ingresos presupuestados, es decir, correspondientes al Presupuesto en ejecución. Competencia sólo referida al momento de la ejecución de los Presupuestos no en el proceso de su aprobación.

La presente resolución persigue resolver el conflicto entre órganos constitucionales del Estado promovido por el Gobierno de la Nación contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016, que rechazó la disconformidad que había expresado el Gobierno, en uso de la prerrogativa del artículo 134.6 CE, a la tramitación por el Pleno de la Cámara de la proposición de ley orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). Se considera por los recurrentes que con ello el Congreso, a través de la Mesa, ha ignorado atribuciones constitucionales del Gobierno, vulnerando en consecuencia los artículos 134.6 CE y 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD). La Letrada de las Cortes Generales ha interesado la desestimación del presente conflicto. El Gobierno manifestó expresamente su disconformidad, a los efectos del artículo 134.6 CE, con la tramitación de la proposición de ley orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013; con base en un informe del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, el Gobierno afirmó que dicha suspensión afectaría a las previsiones de ingresos contenidas en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de PGE para 2016. La Mesa del Congreso de los Diputados rechazó la petición anterior del Gobierno y admitió a trámite la toma en consideración de la citada proposición de ley orgánica, alegando que «el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor»: el Gobierno, en defensa de la atribución propia del artículo 134.6 CE, que se considera invadida, y actuando con carácter previo a la formalización del proceso de conflicto ante el Tribunal Constitucional (art. 73.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC), dirigió un requerimiento al Congreso de los Diputados solicitando la revocación del mencionado acuerdo de la Mesa de la Cámara, al entender que con él se invadía la facultad que le confiere el artículo 134.6 CE; mediante acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de noviembre de 2016, se remitió el requerimiento al Congreso de los Diputados a fin de que revocara el anterior acuerdo de la Mesa, de 18 de octubre de

2016; tal requerimiento fue rechazado mediante acuerdo de la Mesa de 20 de diciembre de 2016, ratificando el anterior. Considerará el TC que es preciso confirmar expresamente que la decisión impugnada, el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, se adecúa efectivamente al objeto propio del conflicto entre órganos constitucionales del Estado; Ciertamente ninguna de las partes comparecidas en este proceso ha cuestionado tal encaje en este tipo de proceso, refiriéndose los escritos respectivos a la doctrina sentada en las dos ocasiones en las que se ha examinado un proceso de esta naturaleza, que se limitan a las SSTC 45/1986 y 234/2000; sin embargo, en estas Sentencias se contiene una delimitación diferente en cuanto al objeto y alcance posibles de un conflicto entre órganos constitucionales, lo que, considerará el TC requiere precisar el mismo en relación con el presente proceso; en la primera de las dos Sentencias, la STC 45/1986, se circunscribió este tipo de conflictos a aquellos casos en los cuales se hubiera producido un acto ilegítimo por vicio de incompetencia, y no por tanto a actuaciones de la propia competencia del órgano cuya decisión se impugna que puedan hipotéticamente lesionar el ejercicio de las competencias propias de otro órgano; se afirmó entonces que «el conflicto constitucional de atribuciones es un particular y especialísimo proceso que puede entablarse exclusivamente entre los órganos constitucionales mencionados en el art. 59 LOTC y que tiene por principal objeto una vindicación de competencia suscitada por uno de estos órganos constitucionales a consecuencia de actos o decisiones de otro órgano constitucional. La vindicatio potestatis solo puede referirse a actos constitutivos de invasión de atribuciones (art. 75.2 LOTC) y pretende, agotado el trámite previo de solicitud de revocación, que se determine el órgano al que corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y que, en consecuencia y, en su caso, se declaren nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y se resuelva lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de las mismas» (FJ 1); se hizo explícito que el ámbito posible de un conflicto de esta naturaleza tenía un alcance más restringido, de manera que «[a] diferencia de los conflictos interterritoriales en los que este Tribunal ha admitido supuestos de lesión por simple menoscabo —no por invasión— de competencias ajenas (Sentencia 11/1984), en los conflictos entre órganos constitucionales el legislador no ha admitido otro supuesto que el de la estricta usurpación de atribuciones. La razón de esta diferencia es que en los conflictos de atribuciones no se trata de preservar las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de entes territoriales» (FJ 4); supone una matización posterior del TC su Sentencia 234/2000 en la que se resolvió el conflicto promovido por

el Gobierno contra el Senado, en relación con un acuerdo de la Mesa de dicha Cámara en virtud del cual se decidió no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno relativa a la tramitación de un proyecto de ley orgánica; quel conflicto giró en torno al concreto alcance del artículo 90.3 CE, que atribuye al Gobierno la apreciación de la urgencia en la tramitación ante el Senado de un proyecto de ley; partiendo de la doctrina ya sentada en la STC 45/1986, que de hecho se recoge expresamente (STC 234/2000, FJ 4), se consideró en todo caso en esta sentencia posterior que cabía también en un proceso de esta naturaleza un supuesto en el que el acuerdo de la Mesa «no presenta un contenido invasor en los aludidos términos de la STC 45/1986, de 17 de abril, ya que dicho órgano parlamentario no habría ejercido por sí mismo a través del referido Acuerdo la atribución que reclama el Gobierno... sino que más bien impugna una concreta actuación de la Mesa del Senado que lesiona la facultad que le confiere el art. 90.3 CE» (FJ 5); en esta controversia sólo es objeto de consideración la resolución de la Mesa concretamente impugnada, sin que proceda extender el análisis a toda la actuación de las Cámaras con respecto de una iniciativa legislativa concreta; es evidente que el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que aquí se impugna por el Gobierno se acomoda al objeto del conflicto entre órganos constitucionales del Estado. En este caso, el Abogado del Estado sostiene en su escrito de alegaciones que los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD confieren al Gobierno la potestad de no prestar su conformidad a la tramitación de aquellas enmiendas o proposiciones de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios; de esta manera, y de forma similar al asunto decidido en la STC 234/2000, la Mesa de la Cámara no ha reivindicado para sí la potestad contenida en el artículo 134.6 CE, que de hecho se reconoce atribuida al Ejecutivo; en definitiva, la controversia se refiere al menoscabo de la competencia del Gobierno. Considerará irrelevante el TC el dato de que la mayoría de las veces se haya aceptado el veto presupuestario del artículo 134.6 CE por parte de la Mesa, paralizándose la iniciativa en consecuencia; en primer lugar, porque estamos ante una decisión de carácter técnico, en la que no cabe hablar de uso parlamentario; en segundo lugar, porque hemos reiterado que la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE) implica otorgar a los Parlamentos y, significativamente, a sus órganos rectores, un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que el TC no puede desconocer [STC 215/2016]; por ello mismo es en todo caso limitado el valor que puede otorgarse a los usos parlamentarios: «[n]o existe tampoco prescripción normativa alguna que imponga al Congreso de los Diputados la sujeción a

sus precedentes en relación con las decisiones sobre los procedimientos de tramitación de las iniciativas legislativas, de modo que cualquier iniciativa de reforma de un mismo texto legal haya de ser tramitada a través de idéntico tipo de procedimiento parlamentario, como parece pretender el recurrente. De nuevo aquí entra en juego la libertad de opción de la Cámara sobre el procedimiento a seguir dentro del abanico de posibilidades que le brinda su Reglamento» [STC 215/2016, FJ 5 c)]; en este caso, como afirma el escrito de la Letrada del Congreso, cada proposición es única y debe examinarse en conexión con el plan presupuestario del Gobierno, sin que quepa por ello calificar dicha actuación de uso parlamentario; una última precisión hará el TC en relación con el marco temporal a que se refiere el presente conflicto; se había afirmado que el impacto de la proposición de ley admitida a trámite por la Mesa, a pesar del veto ejercido por el Gobierno, no se limita al ejercicio de 2016 sino que se proyecta también sobre los presupuestos del año 2017; sin embargo, el conflicto ha tenido lugar, como ha quedado expuesto, en el ejercicio 2016, en el que los presupuestos aprobados en el Parlamento estaban aún en vigor; el Gobierno se limitó a denunciar la afectación a las previsiones de ingresos contenidas en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016; en consecuencia será criterio del TC que el examen en esta controversia se ceñirá a la afectación que se denuncia de dicho presupuesto, y no al ejercicio de 2017, que no formó parte de la controversia suscitada. Considerará el TC que el objeto de este conflicto entre órganos constitucionales del Estado, presentaría un contenido hipotéticamente invasor, al frustrar el ejercicio de una atribución que el Gobierno considera como propia; en consecuencia, la cuestión a resolver en este proceso es si la Mesa del Congreso de los Diputados ha producido el menoscabo de una competencia exclusiva del Gobierno, impidiendo ilegítimamente el ejercicio de la potestad que le atribuye expresamente el artículo 134.6 CE; la potestad constitucional contenida en el artículo 134.6 CE se reproduce para las enmiendas a un proyecto de ley, y para las proposiciones de ley, respectivamente, en los artículos 111 y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), integrante del bloque de la constitucionalidad [SSTC 215/2016, FJ 5 b); 99/1987, FJ 1 a), y 103/2008, FJ 5]; en el Reglamento no se prevé, sin embargo, ninguna regla adicional en relación con el procedimiento a seguir, limitándose la norma a establecer la exigencia de que, una vez ejercitada la iniciativa y publicada, la Mesa remita la misma 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» (art. 126.2 RCD); tampoco se delimita en el bloque de la

constitucionalidad el tipo de control que puede realizar la Mesa una vez que el Gobierno se ha pronunciado acerca de la iniciativa parlamentaria; esta es la primera ocasión en la que debe abordarse la interpretación del artículo 134.6 CE en el marco de un conflicto entre órganos constitucionales; sin embargo, nos hemos referido ya a las disposiciones similares que están previstas en los Estatutos de Autonomía de Extremadura y del País Vasco, en las controversias resueltas en las SSTC 223/2006 y 242/2006 cuya doctrina es, de forma sintética, la siguiente: a) en la STC 223/2006, se estimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que atribuía al Pleno de este órgano la facultad de decidir si se daba o no el supuesto de hecho contemplado en el artículo 60 b) (EAE), de idéntico contenido al artículo 134.6 CE; tras recordar el papel de los presupuestos como vehículo de dirección de la política económica del Ejecutivo e instrumento fundamental para la realización de su programa de gobierno (STC 223/2006, FJ 5; con cita de las SSTC 27/1981, FJ 2; 76/1992, y 3/2003, FJ 4), se precisa que el fundamento de la exigencia de conformidad radica en que el Ejecutivo no vea dificultada la ejecución del presupuesto, de modo que «el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución» (FJ 5); en consecuencia, la potestad del Gobierno se ciñe, en todo caso, al mismo ejercicio presupuestario, «debiendo ejercerse de manera expresa y motivada» (FJ 5), teniendo en cuenta su finalidad, que radica en que una vez aprobado el presupuesto y durante su ejecución «no pueden, sin el consentimiento del Ejecutivo, plantearse iniciativas que alteren el equilibrio de los presupuestos» (FJ 6); en tanto que potestad del Ejecutivo, la oportunidad de su ejercicio no puede, con carácter general, ser controlada por el Parlamento, pues su papel se debe limitar a su calificación técnico-jurídica, a través de sus órganos rectores; en la STC 223/2006 se declaró inconstitucional la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, ya que con ella se pretendía privar al Ejecutivo de la facultad de veto que le atribuye el Estatuto de Autonomía de Extremadura, sometiendo su ejercicio «a una condición que no puede deducirse del texto del propio Estatuto: la de que, en caso de la producción de una discrepancia sobre si una enmienda o proposición de ley afecta al equilibrio presupuestario, será el Pleno de la Cámara quien la resuelva»; por tanto «[l]a reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura lleva, en el punto ahora examinado, pura y simplemente a privar al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de la facultad que tiene reconocida en el art. 60 b) EAE, facultad que viene justificada como consecuencia de la asunción de los principios básicos del llamado

«parlamentarismo racionalizado» por parte tanto del Texto constitucional español como de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas» (FJ 6); b) en la STC 242/2006 se resolvió un recurso de amparo parlamentario contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco que había inadmitido a trámite una proposición de ley precisamente a consecuencia de que el Ejecutivo autonómico rechazó otorgar la conformidad a su tramitación, al considerar que la iniciativa suponía una disminución de los ingresos presupuestarios, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 105.2 del Reglamento del Parlamento Vasco, de contenido similar al artículo 126.2 del RCD; en esta Sentencia se examinan tanto el ejercicio de esta potestad del Gobierno como el concreto papel que correspondería a la Mesa de la Cámara en este tipo de supuestos, teniendo en cuenta la doctrina reiterada sobre la incidencia de los acuerdos de las Mesas desde la perspectiva del derecho fundamental que el artículo 23.2 CE reconoce a los parlamentarios para «ejercer las facultades inherentes al núcleo de su función representativa de acuerdo con lo previsto en dicha normativa y en condiciones de igualdad» [FJ 4, con cita de, entre otras, SSTC 177/2002, FJ 3; 40/2003, FJ 2 b), y 78/2006, FJ 3 a)]; en la STC 242/2006 se hace hincapié en que el Reglamento del Parlamento Vasco contiene una previsión expresa acerca del papel de la Mesa, que le otorga «cierto margen de interpretación sobre cuándo puede considerarse que dicho impacto se produce», y sin que en todo caso se precise cuál es este margen concreto; «[s]in que sea éste el momento de pronunciarse sobre la intensidad con que la Mesa debe controlar cada uno de estos extremos, lo que debe destacarse ahora es que no debe descartarse de antemano que los órganos rectores del Parlamento puedan vulnerar los arts. 23.2 y 23.1 CE al inadmitir a trámite una proposición de Ley como consecuencia del ejercicio de dicha facultad por parte del Gobierno. Igualmente, tampoco es posible atribuir a toda decisión de este tipo una usurpación de una facultad que corresponde en exclusiva al Gobierno. Y ello no sólo por la propia existencia del art. 42 LOTC, sino porque... la Mesa también debe ejercer su función genérica de calificación respecto a los documentos de índole parlamentaria remitidos por el Gobierno» (FJ 3); destacará el TC que las Mesas llevan a cabo un control reglado, de manera que «cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación de la cosa pública» (FJ 4, con cita de otras); a partir de la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE), así como de la propia naturaleza del artículo 23.2 CE como derecho de configuración legal, los Parlamentos, y en particular sus órganos rectores, disponen de «un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad

parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer», de modo que en estos procedimientos el control no sólo se realiza desde la perspectiva de los derechos fundamentales, si bien empleando «un parámetro de control que tiene muy en cuenta la naturaleza de las Mesas de los Parlamentos y las funciones que desarrollan» (FJ 4); considerará el TC que en tal caso, en el que está en liza tal derecho fundamental, a la Mesa le corresponde verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, examinando si las mismas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria; sólo en aquellos casos en los que la legalidad aplicable no imponga límite material alguno a la iniciativa, «la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad» [FJ 4, con cita de, entre otras, las SSTC 40/2003, FJ 2, y 78/2006, FJ 3 a)]; en todo caso, la decisión que adopte la Mesa de la Cámara ha de ser motivada, en concreto, cuando se trate de inadmitir una iniciativa parlamentaria se recuerda que, «dado que las decisiones de inadmisión de tales escritos y documentos pueden implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana, también hemos exigido que las mismas estén 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 cita de las SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 7; 203/2001, FJ 3; 227/2002, FJ 5, y 40/2003, FJ 6, entre otras); será criterio del TC que lo relevante acerca de esta motivación es precisamente el control de la decisión de la Mesa (FJ 5); si la decisión de la Mesa es la inadmisión de una proposición de ley por su afectación a los ingresos y gastos presupuestados, la misma implica una limitación del ius in officium protegido constitucionalmente, por ser las proposiciones de ley no solo una forma de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, sino también «un cauce instrumental al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento, operando como un instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el Pleno de la Cámara, y que les permite obligar a que éste se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada» (FJ 5; con cita de la STC 124/1995, FJ 3); señalará la decisión del TC que se trae a consideración que la facultad del Gobierno, «se encuentra sometida a un régimen jurídico que integra elementos formales, como el plazo en que el Gobierno debe manifestar su disconformidad, y elementos materiales, tales como la propia concurrencia de su presupuesto

de hecho (en nuestro caso, que la iniciativa parlamentaria en cuestión implique una disminución de los ingresos presupuestarios)» (FJ 6); se añade, a renglón seguido, que, si bien la propia normativa aplicable limita la conformidad del Gobierno a la concurrencia de un requisito material como es la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios, lo que «abre las puertas a un control desde la perspectiva de la proporcionalidad y la razonabilidad», sin embargo «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», si bien se añade que, «[e]n 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» (FJ 6); será conclusión del TC, en aquella ocasión, que la decisión de la Mesa de inadmitir la proposición de ley, no había producido la vulneración de los derechos reconocidos en los artículos 23.2 y 23.1 CE a los parlamentarios; las partes personadas en este conflicto coinciden en que la doctrina sentada en las SSTC 223/2006, y 242/2006, resulta de aplicación para resolver el presente conflicto; asimismo expresan además coincidencia en que la Mesa de la Cámara, sin perjuicio de comprobar que se ha dado cumplimiento a los requisitos formales, puede examinar la motivación del Gobierno, limitándose tal control al carácter no arbitrario o manifiestamente irrazonable de la motivación, y sin que pueda la Mesa emitir un juicio sobre la oportunidad política del veto expresado por el Gobierno, pues con ello estaría sustituyendo al Gobierno en el ejercicio de su prerrogativa constitucionalmente establecida, que guarda conexión directa con la propia ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos; las partes comparecidas en este proceso no discrepan de las funciones que constitucionalmente corresponden al Gobierno y a la Mesa, sino del concreto ejercicio de las potestades ejercidas por la Mesa en el acuerdo impugnado, que consideró injustificada la afectación a los ingresos presupuestarios de la proposición de ley controvertida; no obstante dicha coincidencia de las partes, será doctrina del TC que la doctrina sentada en las dos Sentencias citadas, que se ha expuesto sucintamente, resulta por sí misma insuficiente para resolver el conflicto que aquí se plantea; sucintamente por una razón

procesal: las controversias se referían, respectivamente, a un recurso de inconstitucionalidad y a un recurso de amparo, procesos diferentes del que ahora se ocupa el TC; en concreto, y debido al tipo de cuestiones a que se debía dar respuesta en uno y otro supuesto, no resultó necesario precisar ni el concreto alcance de la potestad del Gobierno derivada del artículo 134.6 CE, el denominado «veto presupuestario», ni tampoco el alcance de las potestades de la Mesa de la Cámara una vez que el Gobierno ha hecho uso de esta potestad. Por tanto, para resolver el conflicto de atribuciones que aquí se plantea, es criterio del TC que es necesario concretar con mayor precisión los contornos de la potestad del artículo 134.6 CE, partiendo para ello de la doctrina sobre el reparto de competencias presupuestarias entre el Ejecutivo y el Legislativo que se refleja en el artículo 134 CE. Será criterio del Tc que este conflicto refleja con nitidez el sistema de contrapoderes que se proyecta sobre el presupuesto en nuestro sistema parlamentario, concretado en el artículo 134 CE; la Ley de presupuestos es una norma singular por su vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica, como se afirmó tempranamente en la STC 27/1981, FJ 2, y se reiteró después en numerosas ocasiones [por todas, SSTC 76/1992, de FJ 4 a); 223/2006, FJ 5, y 206/2013,]; la citada singularidad se refleja en el propio artículo 134 CE que, entre otras cosas, atribuye en exclusiva al Gobierno la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria mediante el proyecto de ley de presupuestos, norma que, como se ha recordado en numerosas ocasiones, debe precisamente ceñirse al contenido específico que le es propio y al que está reservada [STC 76/1992, FJ 4 a); doctrina reiterada, entre otras muchas, en las SSTC 9/2013, FJ 3; 86/2013, FFJJ 4 y 5, y 206/2013,]; por su parte, el artículo 134 CE atribuye en exclusiva al Parlamento la aprobación de dicha ley, sentando así el principio de legalidad presupuestaria («corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación», art. 134.1 CE); será criterio del TC que es este reparto de poderes lo que hace de la Ley de presupuestos una norma singular, según se refleja en su propio contenido acotado, tanto positivamente, pues debe incluir «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» y consignar «el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado» (art. 134.2 CE), como negativamente, con las limitaciones específicas relativas a la materia tributaria del artículo 134.7 CE, así como, en general, a la interdicción de incluir en la Ley materias no directamente vinculadas al presupuesto; la iniciativa corresponderá, en exclusiva, al Ejecutivo, que controla igualmente las cifras generales del documento presupuestario, —artículo 134.1, 5 y 6

CE— lo que a su vez fundamenta y justifica las restricciones al contenido posible de la Ley de presupuestos. la ejecución del presupuesto corresponde igualmente, en exclusiva, al Ejecutivo; este papel preponderante del Gobierno en el Presupuesto es común a todos los Estados de nuestro entorno, sin que ello implique sin embargo un desplazamiento de los Parlamentos, cuya participación resulta imprescindible en la aprobación del Presupuesto y, más recientemente, en la del objetivo de estabilidad presupuestaria que debe someterse a consideración de las Cortes Generales; debido a su naturaleza de ley temporal, la autorización del Parlamento tiene un plazo de vigencia constitucionalmente limitado, de acuerdo con el denominado principio de anualidad que recoge el artículo 134.2 CE (STC 3/2003, FJ 5; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 2; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5, y 67/2002, de 21 de marzo FJ 3), y sin perjuicio de la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el supuesto de que «la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente» (art. 134.4 CE); estas singularidades de la Ley de presupuestos generales del Estado implican una relación de competencia con el resto de leyes ordinarias: «la relación entre la ley de presupuestos generales del Estado y las restantes leyes ordinarias, entre las que se cuenta la ley impugnada, se desenvuelve en términos del principio de competencia. La ley de presupuestos generales del Estado es una norma directamente vinculada a la Constitución que le ha encomendado una regulación en términos exclusivos por lo que su contenido queda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Estamos, pues, en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho se explica con el criterio de la competencia» (STC 136/2011, FJ 4); una vez aprobados los presupuestos, el Gobierno puede incidir de forma directa sobre el volumen del gasto público autorizado e ingresos estimados, bien de forma positiva, presentando proyectos de ley con incidencia en el mismo (art. 134.5 CE), bien de forma negativa, no prestando su conformidad a proposiciones o enmiendas que supongan una alteración del mismo (art. 134.6 CE); estas potestades, exclusivas del Gobierno, no se proyectan sobre cualquier norma, sino que se encuentran lógicamente vinculadas al presupuesto objeto de aprobación por el Parlamento, y por ello mismo sujetas a los límites expuestos en el artículo 134 CE, a cuyo apartado quinto alude la STC 3/2003, en la que se recuerda que el presupuesto «constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; y después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de

los gastos públicos» (STC 3/2003, FJ 5), lo que encuentra su reflejo directo en el principio de legalidad en los ingresos y en el gasto público [SSTC 185/1995, FJ 3; 233/1999, FFJJ 7, 9 y 10 a), y 3/2003, FJ 4]; recordará el TC que sobre la regla del artículo 134.5 CE, ha afirmado que, aunque el propio texto constitucional prevé expresamente la posibilidad de que el Parlamento modifique los presupuestos, debido a la propia naturaleza, contenido y función que cumple la Ley de presupuestos, «el citado artículo 134.5 CE no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece. Por el contrario, la alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la Ley de presupuestos por cualquier norma, supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE» (STC 3/2003, FJ 5); consecuencia de lo anterior, como afirma la posterior STC 136/2011, al abordar el problema de las denominadas «leyes de acompañamiento», es que «una ley ordinaria que, no respondiendo a la previsión del art. 134.5 CE, tenga como objeto el contenido reservado a la ley de Presupuestos por el art. 134.2 CE incurrirá en vicio de inconstitucionalidad, no por contradecir la ley del mismo rango, sino por invadir una materia que constitucionalmente le ha sido vedada al estar atribuida privativamente por el propio texto constitucional a otra disposición normativa, en concreto, a la ley de presupuestos generales del Estado» (STC 136/2011, FJ 4); tal razonamiento llevó entonces a negar naturaleza presupuestaria a una ley de acompañamiento, a la que en consecuencia no le serían aplicables las limitaciones del artículo 134 CE; con el mismo razonamiento, también se declaró la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero, por arrogarse una función que estaba reservada a la Ley de presupuestos (STC 3/2003, FJ 11); será evidente para el TC que esta misma relación de competencia a que se ha hecho referencia, encuentra reflejo específico en la regla del artículo 134.6 CE, de manera que la conformidad que debe prestar el Gobierno se refiere a la incidencia de una iniciativa del Parlamento sobre el presupuesto mismo, pues su fin, como ha quedado razonado, es salvaguardar la autorización ya obtenida por el Ejecutivo del Legislativo sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto, y, en suma, su propia acción de Gobierno (art. 97 CE).

Por ello, aunque el denominado «veto presupuestario» sea un reflejo de la confianza otorgada por la Cámara, que no podrá después, yendo contra sus propios actos, retirar de forma indirecta por la vía de una iniciativa parlamentaria, lo determinante para su régimen jurídico es la propia función instrumental que el presupuesto cumple al servicio de la acción del Gobierno. Teniendo en cuenta las precisiones que el TC acaba de realizar, constatará, en primer lugar, en cuanto a su alcance objetivo, que al Ejecutivo no sólo le está constitucionalmente atribuida, en exclusiva, la iniciativa parlamentaria presupuestaria, sino también el control sobre su reforma; de esta manera, una vez que se han aprobado los PGE, el Gobierno está constitucionalmente habilitado para presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos «correspondientes al mismo ejercicio presupuestario» (art. 134.5 CE); en correspondencia con ello, el Gobierno tiene la potestad de prestar su conformidad, o bien vetar, toda aquella proposición o enmienda «que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (art. 134.6 CE); pues bien, si las limitaciones que desde la Constitución condicionan el alcance material y temporal sólo son aplicables a la Ley de presupuestos en sentido estricto, igualmente la limitación que al poder legislativo del Parlamento establece el artículo 134.6 CE sólo es predicable de medidas que incidan directamente sobre el presupuesto aprobado, esto es, sobre «los gastos e ingresos del sector público estatal» (art. 134.2 CE); en ambos casos, la propia literalidad de la norma constitucional ciñe dicha potestad del Gobierno a los ingresos y gastos que estén efectivamente reflejados en el mismo presupuesto; lógicamente, razonará el TC rara vez las iniciativas parlamentarias serán enteramente neutrales en relación con las cuentas públicas, de modo que cualquier propuesta de medida legislativa es susceptible de tener un impacto sobre el volumen de los ingresos y gastos públicos, siquiera de forma hipotética o indirecta o, en todo caso, un impacto económico sobre alguna política pública; la prerrogativa del Ejecutivo a que se refiere el artículo 134.6 CE, cuyo efecto limitador de la actividad misma del Legislativo es evidente, se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva; lo contrario supondría una interpretación extensiva de los límites contenidos en el artículo 134 CE, que hemos reiterado que se refieren sólo al presupuesto (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11); en segundo lugar, debe además precisarse el alcance temporal del veto presupuestario: para ello, debe de nuevo partirse de que las facultades del artículo 134.5 y 6 CE están lógicamente vinculadas con el propio carácter anual del presupuesto, y tienen como finalidad salvaguardar la disposición del Gobierno sobre su propio plan económico, una vez autorizado por el

Parlamento; por ello, la Ley de presupuestos, cumple anualmente la función de «vehículo de dirección y orientación de la política económica», que se ha reiterado que corresponde exclusivamente al Gobierno; lo relevante, a los efectos del régimen jurídico del artículo 134.6 CE, es que la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad contenido en el mismo artículo, entendiendo 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; desde luego, no puede obviarse, como se afirmó en la STC 242/2006, que la potestad gubernamental ex artículo 134.6 CE «se basa en la confianza concedida al Gobierno a través de la aprobación del presupuesto para ejecutar su programa anual de política económica sin que éste sea desnaturalizado a través de iniciativas legislativas parlamentarias»; esa potestad impide al Parlamento actuar contra sus propios actos, soslayando así la autorización que inicialmente prestó; pero lo determinante es la función misma que cumple el presupuesto como herramienta para el desempeño de la labor que constitucionalmente le está atribuida al Gobierno en el artículo 97 CE; por ello, en suma, la función del artículo 134.6 CE es salvaguardar la propia función del presupuesto; de ahí que la potestad contenida en el artículo 134.6 CE deba entenderse como un mecanismo que consiente al Gobierno defender su legítimo ámbito de actuación constitucionalmente previsto; consecuencia de lo anterior 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.; ciertamente todo presupuesto está lógica y temporalmente conectado con las cuentas públicas aprobadas en ejercicios anteriores, y con las que se prevé elaborar para los ejercicios futuros, lo que encuentra su reflejo más evidente en los denominados «escenarios presupuestarios plurianuales» a que se refiere la LGP, de acuerdo con los principios y reglas de programación presupuestaria (arts. 26 y ss. LGP); sin embargo, tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio de la potestad del artículo 134.6 CE se restringe, igualmente, a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso; en relación con la motivación del Gobierno, el artículo 126 RCD se limita a exigir que con su respuesta indique la «conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (art. 126.2 RCD), lo que deberá hacerse mediante una respuesta expresa (art. 126.3 RCD); razonará el TC: de acuerdo con la literalidad del artículo 134 CE, y con el sistema de reparto de competencias

que el mismo refleja, ya se ha hecho notar que el Gobierno podrá oponerse sólo en aquellos casos en los cuales la medida propuesta, enmienda o proposición, incida directamente en el citado presupuesto; la motivación del Gobierno debe expresar tal incidencia, precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas, y teniendo en cuenta que su eventual no conformidad, esto es, el veto presupuestario, tiene una incidencia directa sobre la propia función del Legislativo; de esta manera, y como se afirmó desde la perspectiva de los derechos fundamentales del artículo 23 CE, aunque en relación con las decisiones de inadmisión de escritos y documentos parlamentarios por parte de la Mesa, dado que éstas «pueden implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana, también hemos exigido que las mismas estén 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» (STC 242/2006, FJ 4); lógicamente, el Gobierno, y siempre de acuerdo con el principio de lealtad institucional, dispone en todo caso de un amplio margen de apreciación en su estimación de si se afecta o no, y en qué medida, a los ingresos y gastos de su presupuesto; para poder encontrar encaje en la potestad del artículo 134.6 CE bastará con que la motivación del Gobierno precise adecuadamente los concretos créditos que se verían directamente afectados, de entre los contenidos en el presupuesto en vigor, habida cuenta que es éste el que cumple en cada momento su función instrumental a la propia acción de Gobierno (art. 97 CE); la potestad del Gobierno, en suma, tiene, como se ha reiterado, la función esencial de salvaguardar el propio plan presupuestario; esto es, el contenido mínimo, necesario e indisponible de toda ley de presupuestos, que está constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos; en consecuencia, la misma se vincula y ciñe a los casos en los cuales una proposición de ley tenga incidencia directa e inmediata en el plan presupuestario en vigor, lo que significa, como deriva de la propia literalidad del artículo 134.6 CE, que implique razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario; en cuanto al procedimiento, los artículos 134.6 CE y 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados se limitan, como se ha constatado ya, a establecer la necesidad de que el Gobierno manifieste su conformidad a la tramitación de aquéllas iniciativas parlamentarias que implicaran aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios; el Reglamento del Congreso de los Diputados no establece reglas adicionales sobre cuándo puede entenderse que se produce una

alteración de las previsiones presupuestarias. sin embargo, ello no impide un 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 que, en cada ejercicio, cumple la función instrumental a la propia acción de Gobierno; en suma, con independencia del tipo de iniciativa o proceso parlamentario, corresponde a este órgano de la Cámara ejercer 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; tal función de la Mesa tiene en todo caso carácter jurídico-técnico, no respondiendo en ningún caso a criterios de oportunidad política; traerá en apoyo de su argumentación el TC lo argumentado en otro tipo de procesos, con una doctrina que considera trasladable al presente conflicto, corresponde a las Mesas de las Cámaras ejercer el control sobre la regularidad de los escritos y documentos parlamentarios, de modo que los órganos rectores «cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación de la cosa pública» [STC 242/2006, FJ 4; con cita de las SSTC 38/1999, FJ 3; 203/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2 b), y 78/2006, FJ 3 a)] a partir de la citada función de control del trabajo parlamentario, la Mesa podrá rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo en aquellos casos en los cuáles el Gobierno no haya concretado la afectación al presupuesto; en dicho examen, la Mesa no puede sustituir la apreciación del Gobierno, sin que tampoco deba, como regla general, obstaculizar el ejercicio de la facultad del Gobierno (STC 242/2006, FJ 6), pues del mismo modo que se ha reiterado que la Mesa ha de velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del artículo 23 CE (por todas, con cita de otras, STC 11/2017, FJ 5), en este caso su actuación debe salvaguardar, además y al mismo tiempo, la competencia que, en exclusiva, atribuye el artículo 134.6 CE al Gobierno, de acuerdo con el principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre órganos constitucionales; a partir de la doctrina expuesta sobre la función del presupuesto, 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; 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 efectivamente el requisito material contenido en la norma constitucional, esto es, la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios; por lo que se refiere al fondo del conflicto de atribuciones a partir de las consideraciones ya expuestas; como se ha hecho constar en los antecedentes, y se ha recogido también en los fundamentos anteriores, las partes personadas en este pleito no discrepan acerca del papel que a la Mesa corresponde en el control del citado veto presupuestario, sino en su ejercicio concreto en este caso; en efecto, según se desprende de los escritos del Abogado del Estado y la Letrada del Congreso de los Diputados, ambos coinciden en señalar que la facultad del Ejecutivo prevista en el artículo 134.6 CE se encuentra limitada al mismo ejercicio presupuestario y debe hacerse valer de manera expresa y motivada, pudiendo dicha motivación ser examinada por la Mesa; es evidente que, en este tipo de procesos, el Tribunal no puede sustituir ni la apreciación del Gobierno acerca de la afectación al presupuesto, ni tampoco la calificación de la medida que lleva a cabo la Mesa de la Cámara; tan sólo corresponde determinar si el rechazo al veto del Gobierno ha producido el menoscabo de la competencia que a éste le otorga el artículo 134.6 CE, para ello, resulta necesario examinar tanto la motivación exteriorizada por el Gobierno al invocar la potestad del artículo 134.6 CE, como la expresada por la resolución de la Mesa objeto de este conflicto; el Gobierno expresó su rechazo a la iniciativa parlamentaria al entender que la proposición de ley afecta a los presupuestos para 2016 en vigor en el momento de presentación del conflicto; dicho rechazo, comunicado a la Cámara mediante escrito de 14 de octubre de 2016, se motiva mediante un informe del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que se adjunta al expediente; de acuerdo con dicho informe, la implantación de la LOMCE ha sido objeto de financiación específica por el Gobierno mediante el «Programa Operativo Empleo, Formación y Educación 2014-2020», cofinanciado por el fondo social europeo que, de acuerdo con los datos que se aportan, supondría una financiación del 63,78 por 100 de dicho programa; así, de una financiación total de 964.149.503,55 €, prevista para los ejercicios 2014-2017, el Gobierno, a través del Ministerio de Educación, asumiría el pago de 349.187.525,56, mientras que el fondo social europeo financiaría el resto (614.961.977,98 €); la parte del programa financiada por el Ministerio sería, en todo caso, transferida a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el reparto que se detalla en el informe; tras exponer las distintas fases del calendario de implantación de la LOMCE, concreta las consecuencias financieras «más graves y que suponen

un impacto presupuestario negativo para el Estado» en la posible pérdida de la financiación del Fondo Social Europeo, toda vez que «la Comisión europea podría considerar que España no cumple las condiciones del programa y retirar total o parcialmente su financiación, por lo que se produciría una pérdida de ingresos para España de hasta 614.961.977,98 euros, devengados en 2016 y recaerían sobre el Estado estas obligaciones de gasto no previstas por importe de hasta 614.961.977,98 euros, por motivo de la pérdida de ingresos»; se concluye así que la derogación o paralización de la LOMCE implica «muy probablemente la pérdida total o parcial de los fondos prevista a partir del curso en que ésta se implante, dado que no se cumplirían en la forma programada y autorizada por la UE las medidas previstas»; añadiéndose que «ello abre la incógnita de un nuevo y futuro proceso de re-financiación de una futura nueva normativa» y que «la paralización de la LOMCE en este momento... conllevaría una disminución en los ingresos presupuestario del Estado y de todas aquellas comunidades sujetas a convenios (todas excepto Cataluña y País Vasco)»: al tiempo, se puntualiza asimismo que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, había asumido el compromiso de financiar una parte de la inversión derivada de la implantación de la LOMCE, en función de sus disponibilidades presupuestarias; en su acuerdo de 18 de octubre de 2016, la Mesa del Congreso de los Diputados resolvió rechazar la disconformidad expresada por el Gobierno y admitir a trámite de toma en consideración de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, razonándolo en que «el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor»; como se desprende del acta de la reunión de 18 de octubre de 2016, se adjunta a la misma la nota de asesoramiento elaborada por la Secretaría General (documento 10), haciendo constar la doctrina del TC en virtud de la cual la facultad del Gobierno se circunscribe a los supuestos en los que el efecto de aumento de créditos o disminución de ingresos se refiere al presupuesto vigente; en el acuerdo de 20 de diciembre, que ratifica el anterior, se comienza por recordar la citada doctrina de las SSTC 223/2006 y 242/2006, exponiendo los límites del control a ejercer por la Mesa, consistentes en verificar la regularidad jurídica de la comunicación de la disconformidad formulada por el Gobierno, así como examinar su motivación, limitando su control «a las decisiones que sean arbitrarias o manifiestamente irrazonables» y en defensa del ius in officium de los diputados, garantizado por el artículo 23.2 CE y, más ampliamente, de la función legislativa; apreciará el TC cómo se razona que en este caso el Gobierno no ha constatado que la proposición registrada

fuera a suponer un aumento de crédito o disminución de ingresos vinculados con el presupuesto en curso, y sin que la motivación aportada por el Gobierno haya justificado «de forma objetiva y suficiente» que dicha iniciativa implique aumento de créditos o disminución de ingresos del presupuesto en vigor. Una vez expuestos los argumentos exteriorizados por el Gobierno para no prestar su conformidad a la proposición de ley, y por la Mesa el Congreso de los Diputados para rechazar el veto presupuestario, concluirá el TC que la decisión de la Mesa consistente en considerar que el Gobierno «no justifica de forma objetiva y suficiente que dicha iniciativa implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor», no ha producido en este caso el menoscabo de la competencia derivada del artículo 134.6 CE. A ello conducen las siguientes consideraciones: En primer lugar, y como se desprende de su propia motivación, el Gobierno no ha precisado que la iniciativa legislativa afecte a los ingresos presupuestados en la Ley para el sector público del Estado; la motivación exteriorizada por el Gobierno en su rechazo a otorgar la conformidad del artículo 134.6 CE se refiere a una pérdida eventual de ingresos procedentes del fondo social europeo destinados a financiar parte de la inversión derivada de la implantación de la LOMCE; según se explica en la misma, la paralización de esta norma, en tanto que podría implicar la pérdida total o parcial de los fondos comunitarios, conllevaría la disminución en los ingresos presupuestarios del Estado y de todas aquellas Comunidades Autónomas sujetas a convenios (todas excepto Cataluña y País Vasco); el informe del Ministerio de Educación que acompaña al razonamiento se refiere a las cuantías globales destinadas a la financiación de la LOMCE, desde el año 2014, cuantías que además son ingresos presupuestarios de las Comunidades Autónomas, como se afirma en el mismo informe, de modo que no son ni siquiera «ingresos del sector público estatal» (art. 134.2 CE). la falta de desglose anual impide así constatar la conexión inmediata con el presupuesto vigente, al que necesariamente ha de referirse la conformidad del artículo 134.6 CE, como ha quedado expuesto y de acuerdo con el principio de anualidad presupuestaria; en segundo lugar, nos dirá el TC los propios términos de la justificación exteriorizada por el Gobierno ponen ya de manifiesto, por sí mismos, que la pérdida de ingresos es tan solo una hipótesis, pues ello depende, en definitiva, de la decisión que en el futuro adopten las instituciones europeas, en la gestión del fondo social europeo; así se desprende también de la propia justificación aportada por el Gobierno, que en todo momento se refiere, en condicional, a que «la Comisión europea podría considerar» que la paralización de la LOMCE supone el incumplimiento de las condiciones de financiación; a estas razones, añadirá

el TC, debe además tenerse en cuenta que las propias reglas de funcionamiento del fondo social europeo impiden extraer, de forma automática, la conclusión de que cualquier modificación normativa pueda conducir a la pérdida de financiación neta, como se desprende de su propia regulación, contenida en el Reglamento número 1303-2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, se encuentra expresamente contemplada la posibilidad de modificación de programas (art. 30) o la modificación del acuerdo de negociación (art. 16.4), en coherencia con este tipo de mecanismos de financiación, que no impiden que se modifiquen las medidas que motivaron su otorgamiento, pues su finalidad no es congelar determinados regímenes normativos; como sucede con otros ingresos procedentes del presupuesto de la Unión Europea, en ningún caso suponen una congelación del ordenamiento jurídico, pues ello sería tanto como negar la posibilidad misma de acción legislativa: la obtención de financiación procedente del fondo social europeo no resulta, en suma, incompatible con la modificación de la normativa del programa que se financia, ya que no se trata de una financiación vinculada a una legislación concreta, sino a la consecución de determinados objetivos, para lo que de hecho puede ser necesario modificar el marco jurídico vigente para adaptarlo a posibles circunstancias cambiantes; sostendrá el TC que lo relevante, a efectos del presente conflicto, es que no es dable identificar paralización de una norma con incumplimiento a efectos del fondo social europeo; En consecuencia, y de acuerdo con la doctrina que ha quedado expuesta, la apreciación de la Mesa de la Cámara, en el sentido de considerar que la motivación del Gobierno resulta insuficiente para verificar la efectiva conexión de la medida con los ingresos y los gastos públicos, no ha supuesto el menoscabo de la competencia del Ejecutivo en este caso; el artículo 134.6 CE contiene una prerrogativa del Ejecutivo que tiene, como presupuesto habilitante, la vinculación estricta a la norma presupuestaria, que debe por ello verse afectada; teniendo en cuenta, como ya se ha señalado, que cualquier iniciativa o proposición de ley es susceptible de suponer un incremento de gasto o una disminución de ingresos, el Gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios; esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética; debe además referirse al presupuesto en particular, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que, en el futuro, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, pues ello supondría un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las Cámaras la propia Constitución (art. 66 CE).

FALLO: En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional decide: Desestimar el conflicto entre órganos constitucionales del Estado núm. 355-2017, promovido por el Gobierno contra el Congreso de los Diputados.

Véase en el mismo sentido que la comentada la STC 44/2018 de 26 de abril (BOE de 29 de mayo).

En este número comienza la reseña de la Jurisprudencia Constitucional de 2018. Se han consultado las SSTC publicadas en el BOE hasta el 22 de junio de 2018. Entre ellas, amén de la comentada in extenso, son reseñables las relacionadas a continuación, acompañadas de la nota resumen del propio BOE.

Sentencia 1/2018, de 11 de enero de 2018 (BOE de 7 de febrero de 2018).

Cuestión de inconstitucionalidad 2578-2015. Planteada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña con respecto al artículo 76 e) de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de contrato de seguro.

Principio de exclusividad jurisdiccional y derecho a la tutela judicial efectiva: nulidad del precepto que prescinde de la voluntad de una de las partes en el sometimiento a arbitraje cualquier controversia que pueda suscitarse en relación con el contrato de seguro. Votos particulares.

Sentencia 2/2018, de 11 de enero de 2018. (BOE de 7 de febrero de 2018).

Recurso de inconstitucionalidad 2002-2017. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con distintos preceptos de la Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social, de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Competencias sobre extranjería, legislación procesal, asistencia social y sanidad: nulidad de los preceptos legales autonómicos que extienden la cobertura sanitaria a sujetos no incluidos en el Sistema Nacional de Salud (STC 134/2017) y establecen la inembargabilidad de unas ayudas extraordinarias de apoyo social para contingencias. Votos particulares.

Sentencia 8/2018, de 25 de enero de 2018 (BOE de 21 de febrero de 2018).

Recurso de inconstitucionalidad 1941-2016. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento vasco 6/2015, de 30 de junio, de medidas adicionales de protección

medioambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica. *Competencias sobre ordenación general de la economía, medio ambiente y minas: nulidad de los preceptos legales que extienden la competencia autonómica al mar territorial, y prohíben, de manera absoluta e incondicionada, una técnica de investigación y explotación de hidrocarburos (STC 106/2014). Voto particular.*

Sentencia 13/2018, de 8 de febrero de 2018 (BOE de 8 de marzo de 2018).

Cuestión prejudicial de validez 2633-2017. Planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el artículo 4.2 de la Norma Foral de Gipuzkoa 13/2012, de 27 de diciembre, por la que se aprueban determinadas modificaciones tributarias.

Libertad religiosa: nulidad de la norma foral que suprime, en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, la exención aplicable a los bienes y derechos destinados a actividades religiosas o asistenciales (STC 207/2013).

Sentencia 14/2018, de 20 de febrero de 2018 (BOE de 23 de marzo de 2018).

Recurso de inconstitucionalidad 1377-2014. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Competencias en educación y régimen lingüístico: nulidad de los preceptos legales que regulan el derecho a recibir las enseñanzas en las lenguas oficiales y la repercusión a las comunidades autónomas de los gastos de escolarización de alumnos en centros privados con oferta educativa en castellano y habilitan al Gobierno para el establecimiento de las bases de la educación plurilingüe.*

Sentencia 16/2018, de 22 de febrero de 2018. (BOE de 23 de marzo).

Recurso de inconstitucionalidad 6036-2013. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra. *Competencias sobre vivienda, crédito y ordenación general de la economía: nulidad de los preceptos legales que regulan una expropiación de uso de vivienda que menoscaba las competencias estatales (STC 93/2015).*

Sentencia 17/2018, de 22 de febrero de 2018 (BOE de 23 de marzo).

Recurso de inconstitucionalidad 7089-2013. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero, por la que se reconoce a las personas residentes en Navarra el derecho de acceso a la asistencia sanitaria gratuita del sistema público sanitario de Navarra. *Competencias sobre extranjería, asistencia sanitaria y sanidad: nulidad de la ley foral que extiende la cobertura sanitaria a sujetos no incluidos en el Sistema Nacional de Salud (STC 134/2017). Votos particulares.*

Sentencia 18/2018, de 22 de febrero de 2018 (BOE de 23 de marzo).

Conflicto positivo de competencia 136-2013. Planteado por el Gobierno de la Nación respecto del Decreto Foral 117/2012, de 31 de octubre, por el que se modifica el Decreto Foral 640/1996, de 18 de noviembre, que establece el procedimiento y las condiciones para el acceso a las prestaciones del régimen de universalización de la asistencia sanitaria pública en la Comunidad Foral de Navarra.

Competencias sobre extranjería, asistencia sanitaria y sanidad: pérdida parcial de objeto del conflicto y nulidad de los preceptos reglamentarios que extienden la cobertura sanitaria a sujetos no incluidos en el Sistema Nacional de Salud (STC 134/2017). Votos particulares.

Sentencia 19/2018, de 22 de febrero de 2018.

Recurso de inconstitucionalidad 681-2015. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley 21/2014, de 4 de noviembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de propiedad intelectual, y con un crédito presupuestario incluido en la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2015.

Derechos de asociación y propiedad, principio de igualdad: pérdida de objeto del recurso y desestimación del recurso en relación con el régimen de ventanilla única de facturación y pago y participación en ella de las entidades de gestión.

Sentencia 28/2018, de 8 de marzo de 2018 (BOE de 13 de abril).

Recurso de inconstitucionalidad 584-2007. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual de la Comunidad Valenciana.

Competencias sobre telecomunicaciones y medios de comunicación visual: nulidad de los preceptos legales autonómicos relativos a las funciones de los gestores de canales múltiples digitales y canales de televisión digital terrestre; interpretación conforme de los preceptos relativos a la titularidad de canales múltiples digitales de cobertura autonómica y al estudio del espectro radioeléctrico en el territorio autonómico; pérdida parcial de objeto del recurso (STC 78/2017).

Sentencia 29/2018, de 8 de marzo de 2018. (BOE de 13 de abril).

Recurso de inconstitucionalidad 231-2017. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 83 de la Ley del Parlamento Vasco 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias. *Competencias sobre sanidad, legislación penal y seguridad pública: interpretación conforme del precepto legal autonómico que establece las funciones de colaboración con la administración sanitaria que cumplen las entidades de personas consumidoras de cannabis (STC 144/2017).*

Sentencia 30/2018, de 22 de marzo de 2018. (BOE de 13 de abril).

Conflicto positivo de competencia 6305-2014. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto del Real Decreto 591/2014, de 11 de julio, por el que se regulan los procedimientos relativos al reconocimiento de la compensación de los costes de escolarización previstos en el apartado cuarto de la disposición adicional trigésima octava de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación.

Competencias en educación y régimen lingüístico: nulidad de la norma reglamentaria estatal que regula el procedimiento de reconocimiento de compensación de los costes de escolarización en lengua castellana (STC 14/2018).

Sentencia 31/2018, de 10 de abril de 2018 (BOE de 22 de mayo).

Recurso de inconstitucionalidad 1406-2014. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

Derechos a la igualdad y a la educación, formación en valores morales y religiosos: constitucionalidad de los preceptos legales referidos a la educación diferenciada por sexos, a la enseñanza de la religión y a la participación de padres y alumnos en decisiones relativas a los itinerarios educativos. Votos particulares.

Sentencia 32/2018, de 12 de abril de 2018 (BOE de 22 de mayo).

Recurso de inconstitucionalidad 7357-2013. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 1 y la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

Competencias sobre ordenación general de la economía, condiciones básicas de igualdad, derecho civil y vivienda: nulidad de la disposición legal autonómica relativa a la expropiación del uso de la vivienda; interpretación conforme del precepto que establece el deber de destinar la vivienda de un modo efectivo a habitación (SSTC 93/2015 y 16/2018).

Sentencia 33/2018, de 12 de abril de 2018 (BOE de 22 de mayo).

Recurso de inconstitucionalidad 3447-2015. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa.

Competencias sobre deporte, fomento y procedimiento administrativo: nulidad de diversas disposiciones sobre la base de datos nacional de subvenciones; interpretación conforme de los preceptos relativos a la licencia deportiva única y a la regulación de las multas coercitivas como medio de ejecución forzosa del deber de suministrar información a la base de datos nacional de subvenciones.

Sentencia 49/2018, de 10 de mayo de 2018 (BOE de 11 de junio de 2018).

Recurso de inconstitucionalidad 1385-2014. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña respecto de diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

Competencias en educación y autonomía financiera, principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y reserva de ley orgánica: pérdida sobrevinida de objeto del recurso; constitucionalidad de los preceptos legales estatales que mantienen su vigencia (SSTC 14/2018 y 31/2018). Votos particulares.

Sentencia 51/2018, de 10 de mayo de 2018 (BOE de 11 de junio).

Cuestión de constitucionalidad 4952-2017. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en relación con la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. *Principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, de confianza legítima y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: constitucionalidad del precepto legal que establece los requisitos necesarios para entender subsistente el derecho a la ayuda estatal otorgada al amparo de un plan de vivienda ya finalizado.*

Sentencia 52/2018, de 10 de mayo de 2018 (BOE de 11 de junio).

Cuestión de inconstitucionalidad 5448-2017. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con el artículo 9 a) de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 9/2008, de 4 de diciembre, de medidas en materia de tributos cedidos. *Principio de igualdad tributaria: nulidad del precepto legal autonómico que supedita el disfrute de una bonificación en el impuesto sobre donaciones al requisito de que el sujeto pasivo tenga su residencia habitual en Castilla-La Mancha (STC 60/2015).*

* * *