

LEGISLATIVO VS. EJECUTIVO AUTONÓMICOS: EL PROBLEMA DEL CONTROL DEL “VETO PRESUPUESTARIO”

Joaquín García Morillo y Pablo Pérez Tremps¹

Catedráticos de Derecho Constitucional

SUMARIO

- 1.- Introducción: Los supuestos conflictivos entre legislativo y ejecutivo*
- 2.- El marco jurídico regulador de las relaciones interinstitucionales entre el poder legislativo y el poder ejecutivo*
 - 2.1. La naturaleza de los conflictos interinstitucionales y su control*
 - 2.2. Función de gobierno y función parlamentaria*
 - 2.3. Función de gobierno y facultades presupuestarias*
 - 2.4. El fundamento de la facultad de “veto” del Ejecutivo*
- 3.- Las características del “veto presupuestario”*
 - 3.1. El marco temporal*
 - 3.2. El alcance de la potestad*
- 4.- Los instrumentos de resolución de los conflictos interinstitucionales*
 - 4.1. Planteamiento general*
 - 4.2. ¿Controles no jurisdiccionales?*
 - 4.2.1. ¿Controles parlamentarios?*
 - 4.2.2. El sometimiento a órganos consultivos*
 - 4.3. El recurso de amparo constitucional*
 - 4.3.1. Derecho invocable*
 - 4.3.2. Legitimación*
 - 4.3.3. Otros aspectos procesales*
 - 4.3.4. Suspensión del acto recurrido*
 - 4.4. El control de constitucionalidad de las leyes*
 - 4.4.1. El vicio de constitucionalidad*
 - 4.4.2. La cuestión de inconstitucionalidad*
 - 4.4.3. El recurso de inconstitucionalidad*
- 5.- Los conflictos sobre la procedencia del “veto presupuestario”: El caso del Reglamento de la Asamblea de Extremadura*

1. Este trabajo tiene su origen en un informe elaborado en su día por encargo de la Junta de Extremadura; con posterioridad, a instancias de Eduardo Espín, los autores nos comprometimos a realizar un artículo doctrinal a partir de dicho informe. Por desgracia, sólo llegamos a definir el esquema general del trabajo ya que Joaquín García Morillo falleció días después. No obstante, he considerado oportuno proceder a publicarlo porque el mayor homenaje que puede hacerse a un universitario es dar a conocer su trabajo; respetando el esquema general que habíamos convenido, por lo que respecta a la parte de Joaquín, me he limitado a poner en estilo de artículo lo que ya había redactado en el informe previo. Por último, quisiera agradecer a Juan Zornoza la lectura del manuscrito y las sugerencias realizadas, que, sin duda, han contribuido a mejorar el trabajo.

1.- Introducción: Los supuestos conflictivos entre legislativo y ejecutivo

Uno de los elementos centrales de la organización del Estado de las Autonomías es el sistema de relaciones intraautonómicas existente entre ejecutivo y legislativo. En este punto, los Estatutos de Autonomía han seguido en su totalidad un modelo de relaciones típico del sistema parlamentario, similar al del Estado, y basado en la existencia de una relación de confianza entre el ejecutivo y el legislativo. Sin embargo, los Estatutos de Autonomía, en especial los que siguieron la denominada vía lenta del art. 143 de la Constitución y se sometieron directamente a los Pactos Autonómicos de 1981, introducen fuertes límites a las tradicionales reglas que en los sistemas parlamentarios organizan las relaciones entre los poderes. Así, por ejemplo, muchas Comunidades Autónomas desconocen la técnica de la disolución parlamentaria por parte del ejecutivo, contando, sin embargo, el legislativo con la posibilidad de derrocar a aquél mediante la moción de censura, aunque en su versión constructiva²; no obstante, esta disfunción del modelo está siendo corregida en las más recientes reformas de los Estatutos de Autonomía, que incluyen la facultad de disolución, aunque sea con limitaciones temporales. Otra manifestación de la relativa debilidad de los ejecutivos autonómicos deriva de que no cuentan con la posibilidad de aprobar Decretos-leyes en casos de urgente necesidad, por lo que toda la producción de normas primarias es de origen parlamentario, con las salvedades que deba introducirse a este dato por la existencia de potestades de dictar legislación delegada por los ejecutivos, que, en todo caso, implica la previa habilitación parlamentaria y el control de la Cámara. Estos son algunos de los factores que hacen que pueda afirmarse que en España el parlamentarismo autonómico tiene un cierto matiz "asambleario", en el sentido de situar a la Cámara en una posición de prevalencia respecto del ejecutivo. Ello, como es lógico, queda puesto especialmente de manifiesto cuando los ejecutivos no cuentan con el apoyo de una mayoría suficiente, apareciendo mayorías más o menos coyunturales exclusivamente unidas por su deseo de coartar la acción de aquél. Ejemplos de tal situación ha habido y hay, y de todos los colores políticos; y resulta aún más evidente en aquellas Comunidades Autónomas en las que no existe la posibilidad de disolución de la Asamblea, puesto que un ejecutivo minoritario se encuentra inerte frente a posibles actuaciones parlamentarias que invadan su ámbito de actuación propio. Es en estos casos en los que

2. Sobre esta cuestión, entre la abundante bibliografía existente, puede verse el trabajo de A. Arce Janáriz, "Insuficiencias del control parlamentario en las Comunidades Autónomas", en E. Aja (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1995*, vol. I, Barcelona 1996, pág. 647 y ss.

el "gobierno de la Asamblea" resulta más tentador, aunque sólo sea como medio de desgaste de la minoría mayoritaria de cara a las siguientes elecciones. Otra cosa es que ese "desgaste" se produzca efectivamente, o cómo perciba el electorado las actitudes parlamentarias de puro "acoso y derribo", como, también la realidad política ha puesto de manifiesto al no respaldar en los comicios, a menudo, dichas actitudes. Es curioso, sin embargo, que rara vez las fuerzas políticas han sabido extraer las consecuencias de ello, pudiendo casi siempre la tentación del "gobierno" desde la Asamblea al respeto de una auténtica función de gobierno, aunque sea ejercitada por una minoría mayoritaria.

En tales situaciones, la aparición de conflictos interinstitucionales entre Asamblea y ejecutivo es relativamente frecuente, manifestándose dichos conflictos a través de múltiples formas: bloqueo de la aprobación de los Presupuestos, leyes de mayoría en contra del ejecutivo, sistemático rechazo de los proyectos de ley remitidos por éste, imposición parlamentaria al ejecutivo de ciertas actuaciones, etc... A su vez, el ejecutivo autonómico, carente de potestades extraordinarias como la facultad de disolución, la de dictar Decretos-leyes, o la de veto, acude a los instrumentos en los que el ordenamiento le deja algún resquicio para defender sus posiciones e, incluso, en ocasiones, acude a prácticas menos ortodoxas, como el llamado "veto de bolsillo", consistente en retrasar durante el mayor tiempo posible, sin explicación, la publicación de las leyes.

Entre las facultades con las que el ordenamiento inviste al ejecutivo en la definición de su *status* destaca la potestad, similar a la prevista en el art. 134.6 de la Constitución, de oponerse a la tramitación de las proposiciones de ley y de las enmiendas que supongan "aumento de créditos o disminución de ingresos", potestad que puede calificarse de "veto presupuestario", como más adelante se verá. Esta potestad está reconocida sólo en dos Estatutos de Autonomía, el de la Comunidad Valenciana (art. 55.1) y el de Extremadura (art. 61.b), haciéndolo los demás ordenamientos autonómicos en sus respectivos Reglamentos parlamentarios. Pues bien, también respecto del uso de esta potestad han surgido conflictos, el más significativo de los cuales, ha sido el generado en la Comunidad Autónoma de Extremadura por la aprobación de una Reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura consistente en otorgar la potestad al Pleno de la Cámara de resolver las controversias que pudieran plantearse entre la propia Cámara y la Junta en el uso del "veto presupuestario". Dicha Reforma ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional por considerarla contraria al Estatuto de Autonomía de Extremadura y, por ende, inconstitucional de acuerdo con lo dispuesto por el art. 28.2 de la LOTC.

A continuación va a analizarse el contenido de los conflictos que puede

plantear en el ámbito autonómico el uso de la potestad de "veto presupuestario", así como las posibles vías de solución existentes para la resolución de dichos conflictos. Para ello, conviene comenzar por recordar en sus grandes trazos cuál debe ser la posición institucional del ejecutivo y del legislativo autonómicos.

2.- El marco jurídico regulador de las relaciones interinstitucionales entre el poder legislativo y el poder ejecutivo

2.1. La naturaleza de los conflictos interinstitucionales y su control.

Los sistemas constitucionales se asientan sobre el principio comúnmente conocido como de separación de poderes, que, con más precisión, debería denominarse de división de funciones y separación de los poderes del Estado. Este principio parte de la base de que los órganos estatales realizan funciones de muy diversa índole que, básicamente, podrían dividirse en tres sectores diferentes: la elaboración de las normas, la ejecución de dichas normas y la aplicación de las normas para la resolución de los conflictos. Cada una de esas funciones se asigna a distintos conjuntos de órganos, y a cada uno de estos conjuntos de órganos se los denomina habitualmente como "poder" del Estado. Cada poder está separado de los otros, y es independiente de ellos. Si el sistema quiere que tales conjuntos de órganos –"poderes"– estén separados es por dos razones principales: en primer lugar, para evitar una excesiva concentración de poder en un órgano o poder determinado; en segundo lugar, por un principio de especialización que tiende a conseguir una mayor eficacia en la realización de las funciones públicas, ya que se piensa que es imposible efectuar eficazmente de forma simultánea tareas notablemente distintas.

Esta concepción de principio tiene dos plasmaciones fundamentales. Cuando el principio se aplica de forma estricta, en los llamados sistemas de "separación rígida", no existe prácticamente ningún contacto o relación entre los distintos poderes del Estado. Así sucede en los sistemas presidencialistas, donde el poder ejecutivo no emana del legislativo ni es responsable ante él, y donde, por ende, ni el poder ejecutivo dispone de iniciativa legislativa ni el poder legislativo puede controlar al ejecutivo. Por el contrario, cuando el sistema se aplica de forma flexible, como en los sistemas parlamentarios, existe una notable relación entre los poderes legislativo y ejecutivo: éste emana de aquél, que puede controlar su actuación, y ante él responde.

La relación entre los poderes legislativo y ejecutivo ha presentado, histórica-

mente, una variada y compleja problemática y, por eso mismo, ha experimentado una profunda evolución. Por una parte, lo que comenzó siendo un sistema en el que el legislativo disponía de prácticamente todos los poderes originarios, siendo el ejecutivo un mero mandatario suyo para la realización de tareas más administrativas que políticas –el "Gobierno de Asamblea"– evolucionó hacia una auténtica separación de poderes, en la cual cada uno de los dos poderes tiene constitucionalmente asignadas funciones específicas, que sólo por él, y de acuerdo con los procedimientos establecidos, pueden ser ejercidas, y en cuya realización es independiente de cualquier otro poder, aunque, en el caso del ejecutivo, emane del legislativo y sea controlado por él. Por otra parte, si en un primer momento la relación entre los dos poderes no estaba jurídicamente regulada, y se realizaba, por tanto, de acuerdo con las prácticas y convenciones que se estableciesen entre los actores políticos, la evidencia de los inconvenientes de esta situación de anomia dio lugar, tras la IIª Guerra Mundial, a lo que se dio en llamar el "parlamentarismo racionalizado", en el cual las funciones y facultades de cada órgano y los mecanismos operativos de relación entre ellos están estrictamente regulados, y jurídicamente previstos los requisitos, procedimiento y efectos de cada posible actuación.

Nuestro ordenamiento constitucional se inscribe claramente en esta línea de parlamentarismo racionalizado; en realidad, se inscribe en ella hasta un punto tan extremo que puede considerarse como un sistema que avanza un paso aún más allá, dando lugar a lo que se ha denominado "parlamentarismo estructurado"³. En efecto, en nuestro ordenamiento constitucional todos los mecanismos de relación entre los dos poderes "políticos", el legislativo y el ejecutivo, están estricta y exhaustivamente regulados. Y lo están con dos pretensiones: la primera, asegurar que cada uno de los dos poderes contará con las atribuciones precisas para desarrollar de forma adecuada las funciones que constitucionalmente le han sido asignadas; la segunda, evitar eventuales situaciones de desgobierno o vacíos de poder que hagan inviable la gobernabilidad democrática y, en un caso extremo, lleguen a poner en peligro el orden constitucionalmente establecido.

Naturalmente, ello no empece para que, en ocasiones, puedan producirse conflictos entre los distintos poderes del Estado. Hasta tal punto es previsible tal cosa que los arts. 73 a 75 de la LOTC establecen y regulan los conflictos de atribuciones entre los poderes del Estado haciendo uso de la cláusula abierta del art.

3. Véase J. García Morillo, "Mitos y realidades del parlamentarismo", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* n° 9, 1991, págs. 120-121.

161.1.d) de la Constitución⁴. Lo que caracteriza a un ordenamiento constitucional de alta densidad jurídica, como el nuestro, no es la imposible inexistencia de conflictos entre los órganos políticos, sino la previsión de los mismos, su regulación –vale decir, la de sus sujetos, objeto, procedimiento y efectos– y la atribución para resolver tales conflictos a un órgano jurisdiccional, como es el Tribunal Constitucional. Todo ello significa, en fin, que ni la costumbre ni las convenciones parlamentarias son admitidas en nuestro ordenamiento como mecanismo de resolución de un conflicto interinstitucional.

De ello se deduce que el planteamiento de un conflicto interinstitucional obedece, sin duda, al deseo de un determinado órgano, que siente invadidas sus competencias, por resguardar lo que considera sus atribuciones; pero tiene también un componente objetivo, consistente en la conveniencia, y aún la necesidad, de salvaguardar el orden competencial constitucional y legalmente establecido, cuya vulneración significaría una inadmisibles conculcación del ordenamiento y una alteración de la asignación de funciones concretas a órganos específicos.

La defensa de las propias competencias por parte de los diferentes órganos es, por eso, una actuación que, más allá de su finalidad primaria, obviamente consistente en la salvaguarda de los poderes específicos de cada órgano, atiende a proteger el equilibrio de poderes constitucional y legalmente consagrado, un equilibrio sin el cual todo el entero edificio institucional se resentiría, ya que quedaría sembrada la confusión respecto de a qué concreto órgano corresponde cada función. El ejercicio de las propias funciones no es sólo, pues, un derecho: es, también, y quizá sobre todo, un deber encaminado a conseguir el adecuado funcionamiento de las instituciones y la adecuada satisfacción de los intereses de los ciudadanos. De ahí que en el Estado constitucional se entienda que la competencia es irrenunciable⁵.

El carácter marcadamente institucional de este entramado de relaciones y, sobre todo, la elevada posición que los titulares de las funciones ocupan en el entramado institucional da lugar a que, con frecuencia, estos eventuales conflic-

4. Sobre los conflictos de atribuciones en el ámbito estatal pueden verse los siguientes trabajos: J. García Roca, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid 1987; A. J. Gómez Montoro, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid 1992; o M^a. A. Trujillo Rincón, *Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado*, Madrid 1995.

5. Así lo ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional respecto de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 25/1983, por ejemplo), y así lo prevé respecto de las Administraciones Públicas el art. 12.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

tos carezcan de instrumentos específicos para su resolución, aún cuando, según es claro, el ordenamiento se esmera en ello. Así, hay instrumentos específicos para la resolución de los conflictos en el seno de las Administraciones Públicas –art. 20 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común–, para los órganos judiciales –arts. 42 y ss. de la Ley Orgánica del Poder Judicial–, y para los conflictos entre las administraciones públicas y los órganos judiciales –Ley de Conflictos Jurisdiccionales– y, ciertamente, los hay para la resolución de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí –conflictos de competencia– o, como ya se ha citado, para los que pudieran surgir entre los distintos poderes del Estado.

Sin embargo, nada hay previsto, por ejemplo, para el caso de que el Rey se niegue a sancionar una ley, o a disolver las Cámaras, o para el supuesto de que el Presidente del Congreso no convoque la sesión de investidura, o para la hipótesis de que el Gobierno se niegue a remitir el Proyecto de Ley de Presupuestos o, algo que ya ha sucedido, para la eventualidad de que los órganos llamados a hacerlo no designen a quienes deben ocupar altas instituciones estatales, o, en fin, para la circunstancia de que las Cámaras se nieguen a tramitar un Proyecto de Ley. No hay nada previsto porque además de que, ciertamente, el Derecho no puede ni preverlo ni regularlo todo, en la mente del legislador o el constituyente no entra la contemplación de que quienes desempeñan tan altas responsabilidades contravengan flagrantemente lo dispuesto en la Constitución o las leyes.

2.2. Función de gobierno y función parlamentaria.

En el marco del parlamentarismo racionalizado o estructurado al que responde nuestro sistema constitucional cada órgano tiene, pues, funciones que le están concretamente asignadas, y que nadie sino él puede ejercer; son funciones, además, también estrictamente tasadas, pues que un órgano se extravase de sus funciones e invada un campo competencial ajeno no puede implicar sino que se impide su ejercicio al órgano constitucionalmente llamado a hacerlo. Así, el art. 66.2 de la Constitución señala que "las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del gobierno y tienen las demás funciones que les atribuya la Constitución", y sólo esas. Correlativamente, los Estatutos de Autonomía detallan las funciones que competen a sus respectivas Asambleas. Por su parte, el art. 97 de la Constitución señala que "el Gobierno dirige la política interior y exterior y la Administración Civil y Militar". También correlativamente, los Estatutos de Autonomía determinan que sus ejecutivos ejercen las funciones ejecutivas y administrativas.

Todo ello nos introduce en el ámbito de lo que se ha dado en llamar "función

de gobierno" o de "dirección política". En efecto, en los sistemas modernos, a cuyo patrón responde el nuestro, se reconoce que la actuación del poder ejecutivo trasciende, con mucho, de la de un mero mandatario de la Asamblea o Parlamento: corresponde a estos órganos la dirección de la política, para lo que cuentan con la confianza de la Cámara de la que emanaron, en tanto no les sea retirada a través de los mecanismos jurídicamente previstos, y sólo de ellos.

Esta función de gobierno o dirección política engloba un amplio complejo de actuaciones que incluyen la determinación de los objetivos políticos a alcanzar, la fijación de los medios adecuados para hacerlo y la puesta en marcha de las estrategias conducentes a tales fines, incluido el nombramiento de las personas responsables de ello⁶. No se trata ya de una mera aplicación de los acuerdos parlamentarios, sino de una función de mucha mayor amplitud, que incluye un amplísimo campo de actuaciones respecto de las cuales es factible optar por una multiplicidad de opciones, todas ellas legales. La función de gobierno lleva, por eso, aparejada un vasto campo de discrecionalidad no administrativa, sino pura y meramente política, e incluye, por ejemplo, la política de nombramientos, la utilización de la iniciativa legislativa –pues el Gobierno puede decidir enviar a las Cámaras unos u otros Proyectos de Ley, o ninguno–, las relaciones institucionales, las manifestaciones públicas, y tantos otros.

La función de gobierno corresponde en exclusiva al poder ejecutivo; al legislativo le toca otorgarle la confianza inicial, controlarlo, ejercer la potestad legislativa –en las Comunidades Autónomas, de forma exclusiva, con la salvedad de los Decretos legislativos– incluyendo, en su caso, la iniciativa, aprobar los Presupuestos y, eventualmente y en los supuestos legalmente tasados, retirar la confianza al ejecutivo.

2.3. Función de gobierno y facultades presupuestarias.

Sin duda alguna, un componente básico y fundamental de la función de gobierno o de dirección política lo constituye la gestión de los recursos económicos. En definitiva, el Presupuesto es la expresión de la política general propuesta por el ejecutivo y aprobada por el legislativo. La función representativa de las Cámaras las otorga, precisamente, la facultad de aprobar los Presupuestos; su ejecución y, por lo tanto, su defensa frente a toda posible desviación corresponde al ejecutivo.

La dirección de la política general recae directamente sobre el poder ejecutivo.

6. Sobre la función de gobierno puede verse, por ejemplo, L. López Guerra, "Funciones del Gobierno y dirección política", *Documentación Administrativa* n° 215, 1988, págs. 15 y ss.

vo, que es responsable de ella ante las Cámaras. Y a la responsabilidad camina inevitablemente unida la exclusividad en el ejercicio de las funciones al respecto. Dicho de otra forma, las Cámaras pueden no investir a un Presidente si no les satisface el programa económico que propone, o removerlo si no les place su gestión al respecto; pueden, también, aprobar los Presupuestos que estimen convenientes, pero lo que no pueden hacer es impedir al ejecutivo que dirija la política económica que crea conveniente, o imponerle –sino a través de los Presupuestos– su propia política económica⁷.

Ciertamente, este planteamiento ha de ser matizado en las Comunidades Autónomas, toda vez que el papel de éstas –y, por tanto, de sus órganos ejecutivos– en la dirección de la política económica es sustancialmente menor que el que compete al Gobierno; pero aún cuando sea menor, existe, porque el ejecutivo autonómico se hace corresponsable, en la medida que sea, de la evolución de la economía en la Comunidad Autónoma, y como tal corresponsable es percibido por su correspondiente órgano parlamentario. En todo caso, es claro que el ejecutivo sí ostenta una nítida responsabilidad en la gestión de los recursos de la Comunidad Autónoma y, por tanto, en la correcta ejecución de sus Presupuestos. En nuestro esquema de poderes, en suma, se confiere al poder ejecutivo la potestad –y la correlativa responsabilidad– de gestionar los recursos públicos.

Este planteamiento se plasma nítidamente en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en los Reglamentos de las Cámaras. Así, cuando reservan al ejecutivo la exclusiva de la iniciativa legislativa en materia presupuestaria –arts. 134.1 de la Constitución y correspondientes de los Estatutos de Autonomía– o, lo que nos introduce en el objeto de este trabajo, cuando prevén que toda proposición o enmienda que suponga aumento de gastos o disminución de ingresos precisará la conformidad del ejecutivo para su tramitación. ¿Por qué? Pues porque con este mecanismo se persigue un objetivo manifiesto: asegurarse de que el ejecutivo podrá realizar su función de ejecutar el Presupuesto y de que no se verá perturbado en tal función por decisiones de las Cámaras que, al margen de lo dispuesto en el Presupuesto, pueden resultar nocivas para el recto cumplimiento de la política prevista. En suma, porque siendo el ejecutivo responsable, ante la

7. Entre la abundante bibliografía al respecto resulta ya clásico el trabajo de A. Rodríguez Bereijo, "La limitación a la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el derecho positivo español", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* n° 33, 1968, págs. 437 y ss.; con posterioridad a la aprobación de la Constitución el mismo autor volvió sobre el tema en su trabajo "La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1978", en VV.AA., *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1979, págs. 159 y ss.

Cámara y ante el electorado, de la política, se le asignan los instrumentos necesarios para hacer frente a tal responsabilidad y, entre ellos, los mecanismos de defensa previstos para evitar cualesquiera desviaciones que se quisiera introducir.

Nótese que, no siendo las Cámaras responsables de la gestión de los recursos, los intereses electorales pudieran muy bien propiciar maniobras demagógicas que, no reparando en gastos ni en efectos económicos, pudiesen pretender la satisfacción de objetivos partidistas; precisamente para proteger al interés general de esta tentación, se anuda la disponibilidad de los recursos a la responsabilidad del ejecutivo. Los poderes del legislativo en materia presupuestaria están, pues, tasados: son sólo los previstos, y sólo esos; todos los demás, esto es, la disponibilidad para la ejecución del presupuesto, quedan reservados al ejecutivo.

La lógica consecuencia de cuanto se ha expuesto es la atribución al ejecutivo de los "mecanismos de defensa" precisos para hacer frente a la eventual intromisión asamblearia en el terreno que el Estatuto la reserva como coto propio. Y así, en correlación con el art. 134.6 de la Constitución, desarrollado por los arts. 111 y 126.2 y 3 del Reglamento del Congreso de los Diputados⁸, como ya se ha señalado, dos Estatutos de Autonomía y la totalidad de los Reglamentos parlamentarios autonómicos disponen que corresponde al ejecutivo la conformidad para tramitar toda Proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

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

2.4. El fundamento de la facultad de "veto" del ejecutivo.

Las disposiciones que consagran la facultad del ejecutivo a oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o de enmiendas que supongan aumento de cré-

8. Sobre esta regulación, además de la bibliografía específica que se cita más adelante, puede verse C. Albiñana García-Quintana, "Art. 134. Los Presupuestos del Estado", en O. Alzaga (Dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, t. X, Edersa, Madrid 1985, págs. 292 y ss.; M^a. A. García Martínez, *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid 1987, págs. 250 y ss.; F. Santaolalla López, *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid 1984, págs. 222 y ss., y 229 y ss.; o J. Solé Tura y M. A. Aparicio, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid 1984, págs. 200 y ss.

ditos o disminución de ingresos otorgan a aquél la capacidad de oponerse frente a toda iniciativa de este género, y de impedir su tramitación. No se recoge una mera manifestación de opinión, a ser tomada en cuenta, o no, por quien proceda; no se trata de una consulta preceptiva pero vinculante. Se trata, por el contrario, de una auténtica facultad de veto frente a las iniciativas parlamentarias de este género, que se justifica –sobradamente– por las razones aludidas en el apartado anterior.

Que así es, se desprende, en primer lugar, de la sola inclusión de un precepto similar en el texto constitucional, que carecería de sentido si no tuviese el objeto, precisamente, de otorgar al ejecutivo la facultad de bloquear las iniciativas parlamentarias. El desarrollo reglamentario tanto estatal como autonómico confirma esta opinión. En efecto, frente a la opinión de que un uso inmoderado o arbitrario de esta facultad podría otorgar al ejecutivo una absoluta capacidad de bloqueo sobre toda iniciativa parlamentaria, yugulando así la iniciativa legislativa que se reconoce a la Cámara, el art. 111.1 del Reglamento del Congreso es claro al disponer, respecto de las enmiendas, que requerirán –en imperativo, esto es, la conformidad es insoslayable– la conformidad gubernamental para su mera tramitación, no ya para su aprobación; y el art. 111.3 no impone al Gobierno más exigencia que la de razonar su oposición, sin posibilidad alguna de reacción parlamentaria frente a esta oposición; razonamiento que implica en sí mismo, como se verá más adelante, una forma de autocontrol, por cuanto exige una manifestación explícita de las razones que dificulta la arbitrariedad. Y respecto de las Propositiones de Ley, que plasman aún más nítidamente la iniciativa legislativa, es aún menos exigente, pues el art. 126.2 no exige sino el criterio, y la Proposición de Ley –art. 126.3– no está en condiciones de ser incluida en el orden del día sino tras la conformidad o después de transcurrido el plazo al efecto. De otra forma, no cumple las condiciones; la conformidad es, pues, una auténtica condición para la tramitación de la Proposición, sin cuyo cumplimiento no cabe esta última.

Que la facultad de oposición se traduce en un auténtico veto, no susceptible de ser enervado, se pone de manifiesto, a mayor abundamiento, por el hecho de que tanto la Constitución, respecto de las Cortes Generales, como los Estatutos de Autonomía, respecto de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, como ya se ha señalado, disponen expresamente que las facultades del legislativo en materia presupuestaria están circunscritas a lo expresamente previsto, sin posibilidad de interpretación expansiva alguna.

La negativa a la tramitación de Propositiones de Ley que impliquen aumen-

to de gastos o disminución de ingresos es, pues, una auténtica facultad del ejecutivo, inherente a su condición de tal y, más específicamente, a la función de gobierno que le toca desempeñar. Es, además, una facultad no condicionada, no sujeta a arbitraje o control *a posteriori* alguno: a la Mesa de la Cámara no le queda, en caso de que el ejecutivo manifieste su disconformidad, más que denegar la tramitación de la Proposición de Ley. La única facultad parlamentaria a este respecto, y exclusivamente relativa a las enmiendas, es la competencia de la Ponencia que informa el Proyecto o Proposición de Ley en tramitación para juzgar qué enmiendas implican aumento de créditos o disminución de ingresos; se trata, pues, de un control –más bien, un acto de determinación, lo que la doctrina administrativista italiana denomina plásticamente *accertamento*– previo y que está, él mismo, limitado por la previsión de que si el ejecutivo no fuese informado de una enmienda que supusiese incremento de gastos o disminución de ingresos podrá oponerse a su tramitación en cualquier momento del procedimiento legislativo (art. 111.4 del Reglamento del Congreso). La interpretación más favorable al legislativo que podría realizarse sería la de considerar analógicamente aplicable este procedimiento a las Proposiciones de Ley, lo que permitiría al Presidente de la Cámara determinar qué Proposiciones de Ley tienen repercusión presupuestaria y cuáles carecen de ella; pero una vez decidido que existe tal repercusión, y en caso de que el ejecutivo se oponga a la tramitación, nada cabe al legislativo para superar esa oposición, salvo, claro está, modificar la Proposición eliminando la repercusión presupuestaria.

3.- Las características del “veto presupuestario”

3.1. El marco temporal.

Un primer elemento de la institución del "veto presupuestario" que debe analizarse es el relativo a su marco temporal. Ello se plantea a raíz de que tanto la previsión del art. 134.6 de la Constitución, como los de los únicos preceptos estatutarios equivalentes, el art. 55.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y el art. 61b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura, nada dicen expresamente en general sobre el alcance temporal del veto presupuestario⁹. El silencio podría interpretarse en el sentido de entender que su alcance es "atemporal", esto es, que puede oponerse ante cualquier enmienda o proposición que implique aumento de gasto o disminución de ingresos en el Presupuesto en curso o *pro futuro*. Sin embargo, no parece que esta sea la inter-

9. Las normas equivalentes incluidas en los Reglamentos parlamentarios siguen esta misma dicción

pretación que deba realizarse. En efecto, la totalidad de la doctrina y, como se ha visto, así se ha reflejado en algunos Reglamentos parlamentarios autonómicos, entiende que el "veto presupuestario" sólo es oponible como instrumento de defensa del equilibrio del Presupuesto en curso, aportando para ello, entre otros, un argumento de literalidad que figura tanto en la norma estatal como en las autonómicas: todas ellas se refieren a aumento de créditos o disminución de ingresos "presupuestarios". Este adjetivo se introdujo en la Constitución expresamente para hacer constar que se trataba de créditos e ingresos del Presupuesto en curso¹⁰. Seguramente, la fórmula no sea la gramaticalmente más correcta, pero, como se ha indicado, se trata de una interpretación pacíficamente aceptada por la doctrina¹¹ y que intenta compensar las limitaciones que el "veto presupuestario" supone a la iniciativa legislativa y de enmienda del Parlamento con el ejercicio de su potestad legislativa. Desde el punto de vista reglamentario, esta interpretación viene confirmada, al menos, por el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, cuyos arts. 111 y 121 se refiere al "ejercicio en curso".

Y, ciertamente, parece lógico que así sea tanto desde el punto de vista técnico, como desde el político. Técnicamente, como ya se ha señalado, 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

(véanse, por ejemplo, los arts. 113.1 y 123.1 del Reglamento del Parlamento de Galicia; o 134.1 y 156 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha), aunque no faltan algunos que se refieren al "presupuesto en curso" o "en vigor" (art. 107.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña o art. 115.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía).

10. Así lo recuerda L. Cazorla Prieto ("Artículo 134.6", en F. Garrido Falla –Drt.–, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid 1980, págs. 1441-1442), trayendo a colación la intervención en las Cortes Constituyentes del Sr. Fraga Iribarne al debatir una enmienda al entonces art. 126 (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* n° 87, de 13 de junio de 1978, pág. 3212).

11. Véase, por ejemplo, L. Cazorla Prieto, "Artículo 134.6", cit., págs. 1441-1442; P. J. Pérez Jiménez, "Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española", *Revista de Derecho Político* n° 9, 1981, pág. 144; o J. M. Serrano Alberca, "La iniciativa legislativa en materia financiera: conflictos entre el Gobierno y el Parlamento", *Presupuesto y Gasto Público* n° 15, 1983, págs. 116 y ss.; no obstante conviene señalar que el término "presupuestarios" dio también pie a otra discusión doctrinal distinta del ámbito temporal del "veto presupuestario": la aplicación o no de la limitación del art. 134.6 de la Constitución a la discusión de los proyectos de ley de Presupuestos; véase al respecto la síntesis del debate realizada por L. Cazorla Prieto, "Las Cortes Generales ante los proyectos de ley de Presupuestos Generales del Estado", *Revista de las Cortes Generales* n° 3, 1984, págs. 79 y ss. O P. J. Pérez Jiménez, "Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española", cit., págs. 135 y ss.

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.

3.2. El alcance de la potestad.

Determinado el ámbito temporal del "veto presupuestario", procede ahora detenerse en el contenido material y formal de esta potestad. Analizando su estructura, cabe diferenciar en su seno dos elementos. En primer lugar, para que se pueda ejercer el "veto presupuestario" debe concurrir una circunstancia objetiva: el "aumento de créditos" o la "disminución de ingresos". Pero, en segundo lugar, el "veto presupuestario" tiene un componente plenamente discrecional: concurriendo el efecto presupuestario de la enmienda o proposición, el ejecutivo es libre de asumirlo o de no asumirlo, siendo en este segundo caso cuando interpone el "veto presupuestario".

Por lo que respecta al primer elemento, el ejercicio del "veto presupuestario" exige, en efecto, que concurra el requisito establecido estatutaria y reglamentariamente: que la enmienda o proposición implique un aumento de los créditos o disminución de los ingresos. El aumento o la disminución son datos contables, y por tanto objetivos. Ciertamente, en ocasiones pueden existir discrepancias interpretativas sobre si se produce ese efecto; en los casos de conflicto, y sin perjuicio de la posibilidad o no de búsqueda de acuerdos, el único control, propiamente dicho, que cabe es el control jurisdiccional: o se ha respetado la norma porque existe el efecto presupuestario, o no se ha respetado. Esta es una cuestión que competirá determinar, en su caso, a los órganos jurisdiccionales y, más en concreto, tal y como se verá, al Tribunal Constitucional.

Concurriendo el efecto presupuestario, lo que los preceptos estatutarios y/o reglamentarios establecen es una auténtica potestad en favor del ejecutivo, similar a la que el art. 134.6 de la Constitución reconoce al Gobierno de la Nación. Se trata, ésta sí, y frente a lo que sucede con el otro elemento, de una decisión absolutamente discrecional y, en consecuencia, no sujeta a control jurídico alguno más allá del que pueda ejercerse sobre los requisitos procedimentales para la comunicación del veto: plazo, forma, etc... Como decisión política que es, lo máximo que puede acarrear consigo la decisión de oponer o no el "veto presupuestario" son las responsabilidades políticas oportunas, que, como se verá, son exigibles, en su caso, a través de los mecanismos parlamentarios y electorales ordinarios.

Esta configuración del veto presupuestario explica que, a menudo, las normas que regulan los procedimientos legislativos impongan la obligación de motivar la interposición del veto e, incluso, de que aporten elementos para su cuantificación, aunque sea aproximada. Así, la actual redacción del art. 111.3 del Reglamento del Congreso exige que la respuesta del Gobierno al correspondiente requerimiento de la ponencia deba ser "razonada"¹²; algo similar sucede en los Reglamentos de la Cámaras autonómicas.

En la motivación que debe darse a la oposición de tramitación parece que debe justificarse mínimamente cuál es el efecto presupuestario previsto por la enmienda o proposición vetada, y la motivación habrá de ser más o menos profusa en función de la mayor o menor obviedad del efecto presupuestario. Pero la exigencia de motivación no implica margen de apreciación para el destinatario de la oposición a tramitar la correspondiente enmienda o proposición, sino solamente un elemento general de todos los actos de los poderes públicos, que además de permitir, en su caso, como enseguida se verá, el control político de la decisión, hará posible un hipotético control jurisdiccional frente a posibles abusos.

La exigencia de motivación del veto debe predicarse fundamentalmente respecto del dato objetivo y técnico; ahora bien, tal cosa no excluye que puedan, además, expresarse los motivos políticos de la decisión de vetar, aunque ello sólo desplegará efectos en su caso, hay que insistir, en el terreno político, no en el jurídico.

Por último, no cabe olvidar que el ejercicio de la potestad de "veto presupuestario" está sometido a requisitos temporales; en efecto, los reglamentos parlamentarios lo someten a plazo, introduciendo, a su vez, la regla del silencio positivo, esto es, que la falta de manifestación de oposición implica el no ejercicio del "veto"; paralelamente, como ya se adelantó, ese veto puede ejercitarse por el ejecutivo en cualquier momento de la tramitación parlamentaria en el caso de que no se hubiera dado la oportunidad en el momento procesal oportuno¹³.

12. Menos clara es la regulación del art. 126.3 respecto de las proposiciones de ley que dispone sólo que la negativa debe ser expresa; no obstante, también parece que esa referencia al carácter expreso no debe limitarse a la forma, sino también a la existencia de motivación. Sobre la motivación de las decisiones de esta naturaleza puede verse, por ejemplo, L. Cazorla Prieto, "Art. 134.6", cit., pág. 1443, o J. M. Serrano Alberca, "La iniciativa legislativa en materia financiera: conflictos entre el Gobierno y el Parlamento", cit., pág. 119.

4.- Los instrumentos de resolución de los conflictos interinstitucionales

4.1. Planteamiento general.

Como se ha visto, los elementos fiscalizables del ejercicio del derecho de veto presupuestario jurídicamente son sólo dos: la concurrencia o no de las exigencias estatutarias de "aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios", y el respeto a las normas de procedimiento que regulan reglamentariamente la oposición del veto. Como cuestiones jurídicas que son, es el control jurisdiccional el que debe resolver las controversias que al respecto puedan plantearse. La siguiente cuestión a determinar es, pues, la de cuáles son los instrumentos procesales a seguir para verificar dicho control.

La doctrina, como ya se adelantó, es unánime al señalar que, en el ámbito estatal, es el conflicto de atribuciones regulado en los arts. 73 y ss. de la LOTC el instrumento idóneo para resolver las controversias entre Gobierno y Cortes Generales en relación con el ejercicio del "veto presupuestario"¹⁴. Ahora bien, como es sabido, la LOTC no ha previsto la existencia de instrumento específico alguno que permita resolver los conflictos entre los ejecutivos y los legislativos autonómicos.

Para determinar las vías procesales idóneas para resolver los posibles conflictos que se planteen en el ámbito autonómico, hay que comenzar por indicar cuáles son los momentos en que dichos conflictos pueden manifestarse. Parece claro que esos momentos son dos; aquél en el que el legislativo hace caso omiso del "veto presupuestario" opuesto por el ejecutivo, y el de perfeccionamiento de la norma viciada por la irregularidad generada durante el procedimiento de elaboración.

A partir de estas consideraciones, van a analizarse a continuación los distintos instrumentos de resolución de conflictos, comenzando por los de carácter no jurisdiccional y prosiguiendo por los que sí lo tienen, en concreto el recurso de amparo y el control de constitucionalidad de normas con fuerza de ley.

4.2. ¿Controles no jurisdiccionales?

4.2.1. ¿Controles parlamentarios?

13. Véase en este sentido el arts. 111. 3 y 4, y 126.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

14. Véase, por ejemplo, J. M. Serrano Alberca, "La iniciativa legislativa en materia financiera: conflictos entre el Gobierno y el Parlamento", cit., págs. 119 y ss.

La primera duda que se suscita en torno a los controles del ejercicio del "veto presupuestario" es el relativo a la posibilidad o no de que dicho control se otorgue a los propios órganos parlamentarios. La cuestión surge, en especial, de la lectura del art. 151.5 del Reglamento del Senado; este precepto dispone que "corresponderá al Presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir en el procedimiento contemplado en el presente artículo". Este precepto ha sido interpretado por un sector de la doctrina¹⁵ en el sentido de ver en él un auténtico sistema de resolución de los conflictos en relación con el "veto presupuestario". Sin embargo, y sin perjuicio de lo que se diga más adelante sobre la posición de las autoridades parlamentarias¹⁶, una detenida lectura del precepto debe conducir a la conclusión de que las facultades de la Presidencia de la Cámara están limitadas. En efecto, no tendría sentido atribuir a un órgano parlamentario la posibilidad de revisar la decisión del ejecutivo sobre la procedencia del "veto presupuestario" ya que ello supondría dejar vacío de contenido este poder, convirtiendo a la autoridad parlamentaria en juez y parte. Otra cosa es que puedan surgir problemas de interpretación de procedimiento, para los que el Presidente de la Cámara sí posee facultades interpretativas de acuerdo con una de sus competencias básicas; en este sentido, no debe pasar desapercibido que lo que se le otorga al Presidente del Senado en el precepto comentado es la facultad de resolver "controversias de calificación" y otros incidentes. Ello debe interpretarse en el sentido de poder dirimir cuestiones meramente de procedimiento (cómputo de plazos, forma, etc...), pero no de entrar en el fondo de la valoración realizada por el ejecutivo sobre la decisión de oponer o no el "veto presupuestario".

4.2.2. *El sometimiento a órganos consultivos.*

Un segundo tema a plantearse dentro de este apartado de los controles no jurisdiccionales es el del alcance del sometimiento de los conflictos entre ejecutivo y legislativo en torno al "veto presupuestario" a dictamen de órganos consultivos. El ejemplo más claro lo ofrece el art. 11 de la Ley 9/1995, de 10 de noviembre, del Consejo Consultivo de Galicia al disponer que: "El Consejo Consultivo será consultado preceptivamente en los supuestos siguientes: e) Conflictos de atribuciones que se susciten entre diversas consellerías y entre otros altos organismos e instituciones de la Comunidad Autónoma". Esta norma parece dar cobertura a una intervención consultiva que se pronuncie sobre con-

15. Véase M^a. A. García Martínez, El procedimiento legislativo, cit., pág. 253; o F. Santaolalla López, *Derecho Parlamentario Español*, cit., pág. 223.

16. Véase *infra*, apdo. 5.

flictos entre ejecutivo y legislativo, como son los surgidos como consecuencia del ejercicio del "veto presupuestario". Otras regulaciones, aunque menos explícitas, poseen cláusulas generales que también hacen posible someter a órganos consultivos conflictos de esta naturaleza.

Ahora bien, los dictámenes que pudieran emitirse al respecto serían, sin duda, decisiones de autoridad que pueden ayudar a las partes a solventar sus conflictos; pero, dado su carácter no vinculante nunca podrán suponer una solución final jurídicamente obligatoria; dicho de otra forma, el dictamen de un órgano consultivo no cierra el acceso a los medios generales de solución de conflictos, aunque puedan servir o ayudar a dicha solución mediante el acuerdo o el allanamiento de las partes.

4.3. El recurso de amparo constitucional.

4.3.1. Derecho invocable.

Comenzando el análisis de los remedios jurisdiccionales, como ya se adelantó, el primero a estudiar es el recurso de amparo constitucional. Y la primera dificultad para interponer un recurso de amparo constitucional es la de determinar qué derecho fundamental, de entre los consagrados en los arts. 14 a 29 de la Constitución, puede alegarse como vulnerado, ya que el recurso de amparo es utilizable única y exclusivamente respecto de tales derechos fundamentales. Pues bien, una primera aproximación indica claramente que el derecho fundamental invocable en problemas relativos al veto presupuestario sería el proclamado en el art. 23.2 de la Constitución, según el cual todos los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.

Naturalmente, no se trata aquí de un problema de acceso al cargo público, que a nadie se le niega. Pero es que el derecho a acceder a un cargo público integra, también, el derecho a ejercerlo, sin el cual el primero quedaría vacío de contenido; y, a su vez, el derecho a ejercerlo incorpora el derecho a la utilización de todas las facultades inherentes al cargo, y, obviamente, a una utilización eficaz en términos jurídicos, esto es, que surta efectos jurídicos y que sea, por tanto, respetada por todos. Así lo ha sostenido la doctrina¹⁷, y lo ha declarado una amplia jurisprudencia constitucional. Ya la STC 32/85 señaló que el art. 23.2 de la Constitución no sólo garantiza el derecho al acceso al cargo público, sino que también protege su ejercicio sin perturbaciones ilegítimas, doctrina reiterada en

17. Véase, por ejemplo, J. García Roca, "La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución", *Revista de las Cortes Generales* n° 34, 1995, págs. 51 y ss., o M. Pulido Quecedo, *El acceso a los cargos y fun-*

la STC 161/88 o en la STC 225/92.

Resulta, así, que una vez que se ha accedido a un cargo público, las facultades inherentes al mismo, y el adecuado ejercicio de las mismas, quedan integradas en el derecho fundamental reconocido en el art. 23 de la Constitución. Como señala el ATC 155/93, el derecho fundamental reconocido en este precepto constitucional es "un derecho de configuración legal, de forma que corresponde a las leyes y reglamentos parlamentarios adecuar los derechos y facultades de los distintos cargos y funciones"; pero es que, además, como se estableció en la STC 161/88, "una vez creados por esas normas legales tales derechos y facultades estos quedan integrados en el *status* propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, en ejercicio del art. 23.2, defender ante los órganos jurisdiccionales el *ius ad officium* que consideran ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público... con la especialidad de que si el órgano es parlamentario la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC". Esta línea jurisprudencial fue reiterada en numerosas Sentencias del Tribunal Constitucional, como las SSTC 181/89, 36/90, 205/90 y 95/94. La STC 41/95 abunda en la misma línea, sin más variación que la de referirse a los cargos parlamentarios, al establecer que es a los Reglamentos "a los que compete regular y ordenar los derechos que los parlamentarios ostentan; de tal suerte que, una vez conferidos aquellos por la norma reglamentaria, pasan a formar parte del *status* propio del cargo parlamentario y sus pretendidas transgresiones pueden ser defendidas ante este Tribunal, al amparo del art. 23. 2, y en cuanto contenido del *ius ad officium* que se considera ilegítimamente constreñido".

Este es cabalmente el caso que nos ocupa. Porque no es sólo que se incluya la potestad de negar la conformidad para impedir la tramitación de una Proposición de Ley en el conjunto de facultades que "corresponden" al ejecutivo y, por tanto, integre dicha facultad en el *ius ad officium* de quienes acceden a los cargos públicos de ese mismo ejecutivo; es que, a mayor abundamiento, los preceptos legales de las Leyes de Gobierno reiteran a menudo dicha integración¹⁸. Siendo el consagrado en el art. 23.2 de la Constitución un derecho de configuración legal, las normas que lo configuran, ni más ni menos que estatutarias y legales, integran en dicho derecho como una auténtica atribución la que aquí

ciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Civitas/Parlamento de Navarra, Madrid 1992, págs. 305 y ss.

18. Véase, por ejemplo, el art. 25.4 de la Ley del gobierno y la Administración de Extremadura, que lo califica como una auténtica "atribución de la Junta de Extremadura".

nos ocupa. La vulneración, constreñimiento o desconocimiento de dicha atribución supone, por eso, una vulneración del *ius ad officium* de los miembros del ejecutivo y, por lo mismo, una violación del derecho fundamental al ejercicio del cargo público consagrado en el art. 23.2 de la Constitución.

Cabe plantearse ahora si el acto impugnado corresponde al ámbito de los *interna corporis acta*, lo que limitaría las facultades de control jurisdiccional. Pero no es así ya que desde muy pronto el Tribunal Constitucional señaló que en la medida en que un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional "sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los *interna corporis acta* y corresponde a este Tribunal el examen" de la alegada vulneración del derecho (por ejemplo STC 118/88).

Antes de finalizar con este apartado es conveniente hacer mención especial de un precedente que puede resultar de particular interés. Se trata de la STC 118/95. En ella se ventilaba la demanda de amparo presentada por el Grupo Parlamentario Popular de las Cortes Valencianas contra una Resolución de la Mesa de la Cámara por la que se inadmitieron a trámite varias enmiendas presentadas por dicho Grupo a un Proyecto de Ley, concretamente el de Presupuestos, ya que introducían variaciones en el estado de ingresos y gastos. Pues bien, en su Sentencia, el Tribunal Constitucional comienza rechazando la alegación de la Mesa de las Cortes Valencianas de que la inadmisión de las enmiendas es un acto que pertenece al ámbito de los *interna corporis acta* y, por tanto, no susceptible de revisión: el Tribunal señala inequívocamente que se trata de un acto que, en la medida en que pueda provocar lesión de derechos fundamentales, puede ser objeto de recurso de amparo constitucional. A continuación, apunta que la interpretación del Grupo Popular, según la cual era obligatorio que la Mesa trasladase las enmiendas al Consejo para que fuese éste quien, en su caso, manifestase su disconformidad con la tramitación, era estatutaria y reglamentariamente posible; de suerte que el propio Grupo Popular, en minoría en la Cámara, admitía la facultad del ejecutivo de bloquear la tramitación de las enmiendas en caso de que implicasen aumento de gastos, y negaba tal facultad a la Mesa de la Cámara. Además, el Tribunal Constitucional admite la viabilidad de esa interpretación, aunque la contrasta con la de la Mesa de la Cámara, que también considera viable debido a ciertas singularidades reglamentarias de las Cortes Valencianas en lo tocante al debate presupuestario. Por último, se concede el amparo al Grupo Parlamentario Popular por haber sido discriminado por la Mesa de la Cámara en la tramitación de las enmiendas.

4.3.2. Legitimación.

De todo lo anterior se desprende que, siendo el derecho fundamental que se

reputa lesionado el que el art. 23.2 de la Constitución reconoce a los miembros del ejecutivo –o, más bien, a los integrantes de éste en cuanto que órgano colegiado– a ejercer pacíficamente las funciones que, por estar reconocidas legalmente, son inherentes al cargo público que ocupan, son precisamente ellos –o, de nuevo más precisamente, la Junta o Gobierno concreto en tanto que tal órgano– los legitimados para impetrar, en su caso, el amparo constitucional.

En efecto, los arts. 162.1.b) de la Constitución y 46.1.a), en relación con el 42, de la LOTC, la legitimación para instar el amparo corresponde a la persona –"natural o jurídica", *ex* art. 162.1.b) de la Constitución– que invoque un interés legítimo o que resulte directamente afectada –art. 46.1.a) de la LOTC–. Y ambas condiciones corresponden al ejecutivo: es éste el afectado, en cuanto que es el órgano al cual la tramitación de la enmienda o Proposición de Ley despoja de las facultades que constitucional y legalmente tiene atribuidas, y es él quien ostenta un interés legítimo, precisamente en cuanto que dicha tramitación percuta en el ejercicio de su función de gobierno¹⁹.

El obstáculo que puede suscitarse en relación con la legitimación del ejecutivo es el propio carácter de éste como poder público, a lo que hay que añadir la evidencia de que el recurso de amparo constitucional es un instrumento procesal orientado a la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y no a la de órganos públicos frente a resoluciones o decisiones de otros órganos públicos (así, ATC 500/87). Ahora bien, no es menos claro que los órganos públicos están encarnados en ciudadanos a los que el ordenamiento reconoce unos derechos fundamentales, y que, por tanto, pueden utilizar el recurso de amparo en la medida en que lo que se pretenda sea efectivamente la protección de un derecho fundamental que, como el del ejercicio del cargo público que se ostenta, sólo puede ser vulnerado –y, por ende, protegido– precisamente en tanto que tal cargo, puesto que no en otra condición puede producirse la conculcación del derecho. De ahí que, como la abundante jurisprudencia constitucional arriba reseñada, que establece el derecho a la defensa de las atribuciones del cargo esté integrado en el derecho constitucionalmente reconocido a ejercer éste.

4.3.3. *Otros aspectos procesales.*

Por lo que se refiere al acto recurrible, éste difiere según que el contencioso

19. Parece, por ello, y desde una perspectiva meramente jurídica, poco acertado el recurso planteado en su día por el Grupo Parlamentario Socialista de la Asamblea de Extremadura en relación con la tramitación de la Proposición de Ley del Consejo de Cuentas ya que, de existir algún derecho vulnerado, éste no sería el de los parlamentarios; el recurso fue inadmitido por el ATC 240/.

se suscite por una Proposición de Ley o por una enmienda a un texto legislativo en tramitación. En el primer caso, los Reglamentos parlamentarios anudan la conformidad –siquiera sea presunta, por transcurso del plazo previsto– del ejecutivo a la tramitación de la Proposición de Ley con la inclusión de la iniciativa en el orden del día del Pleno de la Cámara para ser tomada en consideración. El acto susceptible de ser recurrido en amparo será, pues, la Resolución de la Presidencia por la que se fije un orden del día del Pleno de la Cámara que incluya la toma en consideración de una Proposición de Ley a cuya tramitación se hubiera opuesto el ejecutivo o, lo que es equivalente, que no le hubiese sido notificada según lo reglamentariamente previsto o respecto de la cual no hubiese transcurrido el plazo establecido para entender que existe conformidad presunta.

La situación es diferente por lo que toca a las enmiendas a un texto legislativo, ya que en este caso el procedimiento parlamentario no articula un concreto acto recurrible. En efecto, los Reglamentos parlamentarios prevén que las enmiendas que impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos serán remitidas al ejecutivo por la Ponencia encargada de redactar el Informe, añadiéndose, como ya se indicó, que podrá oponerse a la tramitación de las que no la hubieran sido notificadas en cualquier momento de la tramitación.

Si las enmiendas fueran notificadas al ejecutivo, y ésta se opusiese a su tramitación y, no obstante, fueran objeto de ella y, eventualmente, aprobadas, no cabe sino concluir que el acto recurrible será el primero en el que se formalice el desconocimiento de la oposición del ejecutivo, que será, verosímilmente, esto es, salvo que medie algún acto de la Ponencia o de la Mesa de la Comisión competente no previsto reglamentariamente de forma expresa, el Informe de la Ponencia. En todo caso, resultaría aquí de aplicación lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC, de suerte que el plazo para la interposición del recurso de amparo comienza a correr desde que, con arreglo a las normas internas de la Cámara, sea firme la decisión de tramitar la enmienda. Si la enmienda no hubiese sido notificada al ejecutivo por la Ponencia, aquél podría oponerse en cualquier momento del procedimiento legislativo, según los Reglamentos Parlamentarios.

Por lo que atañe al procedimiento, el recurso de amparo se rige, sin duda, según lo dispuesto por el art. 42 y concordantes de la LOTC, de suerte que el acto recurrible lo es directamente ante el Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo, sin que quepa ningún otro recurso, ya que el contencioso-administrativo previsto en el art. 74.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial está exclusivamente reservado para materias de personal (STC 125/90, por ejemplo).

Por otra parte, el plazo para la interposición del recurso de amparo es de tres meses a partir de que la resolución parlamentaria adquiera firmeza, según ya se ha indicado. Y esa firmeza se produce desde los momentos indicados en los párrafos anteriores, ya que no existe aquí recurso alguno articulable en sede interna.

Mención especial a los efectos de la firmeza requerida merece el trámite de "reconsideración" que, a menudo, los Reglamentos parlamentarios prevén respecto de la calificación de escritos y documentos, a su admisibilidad o inadmisibilidad y a su tramitación²⁰. Es preciso hacer notar que dicha reconsideración generalmente está expresamente reservada para los parlamentarios o los Grupos Parlamentarios en que se integran ya que se trata de una institución orientada *ad intra* de la Cámara. Hay ya algún precedente (STC 125/90) de inadmisión del recurso de amparo por extemporaneidad provocada por la creencia del recurrente de que procedía la reconsideración y que, por tanto, el acto parlamentario no era firme hasta tanto ésta se resolviese. El Tribunal Constitucional señaló en esa ocasión que la reconsideración estaba limitada a supuestos materiales concretos y distintos de los allí dirimidos, por lo que en modo alguno procedía, debiendo entenderse que la utilización de la reconsideración "de forma manifiestamente innecesaria" esperando a su resolución para la interposición del recurso de amparo no se interrumpe el plazo de caducidad en el ejercicio de la acción de amparo, pudiendo devenir el recurso extemporáneo (en igual sentido, ATC 570/89), ya que la presentación de "recursos manifiestamente improcedentes por disposición expresa e inequívoca de la Ley –y debe entenderse que ya sea maliciosamente o por negligencia inexcusable– supone objetivamente una ampliación indebida del plazo legal para interponer recurso de amparo" (STC 67/88).

4.3.4. *Suspensión del acto recurrido.*

Por último, puede resultar pertinente hacer una mención a la posibilidad de instar, en caso de que impetere el amparo, la suspensión del acto recurrido. En efecto, el art. 56.1 de la LOTC prevé que el solicitante de amparo podrá instar al Tribunal Constitucional la suspensión de la ejecución "del acto de los poderes públicos" recurrido, y que la Sala ordenará tal suspensión "cuando la ejecución

20. En esta hipótesis hay que incluir, también, la facultad del Presidente del Senado reconocida en el art. 151.5 del Reglamento de la Cámara Alta, cuando corresponda según la interpretación realizada *supra*, apdo. 4.2.1.

hubiere de ocasionar un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad". La suspensión, no obstante, podrá ser denegada si de ello pudiese seguirse una "perturbación grave de los intereses generales".

Pues bien, parece claro, en este caso, que la continuación de la tramitación del texto legislativo, y su eventual aprobación, harían perder al amparo su finalidad. En efecto, si, solicitado el amparo por los motivos que aquí nos ocupan, no se suspendiese la tramitación del texto, resultaría que, muy verosímilmente, el texto resultante de la Proposición de Ley a cuya tramitación se opuso el ejecutivo, o el que incorporase la enmienda objeto de idéntica oposición, sería aprobado como Ley. Y en tal caso sólo caben dos hipótesis: o la Ley permanecería en vigor aunque eventualmente se concediese el amparo, con lo que éste habría perdido de manera manifiesta su finalidad, ya que no serviría para el fin perseguido –evitar la erosión presupuestaria–, o la Ley debería, entonces, ser reputada inconstitucional –incluso por el propio Tribunal Constitucional, en aplicación flexible de la denominada "autocuestión de inconstitucionalidad" prevista en el art. 55. 2 de la LOTC– y, por consiguiente, anulada, con grave perjuicio para el interés general²¹.

Sucedería, así, que la no suspensión de la tramitación del texto legal cuestionado sólo podría conducir, en caso de que se otorgase el amparo, a dos soluciones igualmente indeseables para el ordenamiento: o la inutilidad del amparo, algo claramente pernicioso, o la declaración de inconstitucionalidad de una Ley, algo estrepitoso, en términos jurídicos, y que podría fácilmente ser evitado con la suspensión de la tramitación del texto. Ésta, sin embargo, no produce ningún perjuicio irreversible para el interés general, ya que no elimina del ordenamiento ningún precepto que estuviese en él, ni suspende, como sucede cuando se recurren actos emanados de los poderes ejecutivo o judicial, resolución alguna que hubiera de ejecutarse: simplemente impediría la aprobación del texto controvertido –y sólo respecto de él– en tanto se ventila la objeción interpuesta por un órgano en el que concurren las características de poder público tanto como en el afectado por la suspensión, y cuyos actos gozan, por tanto, de la misma presunción de legitimidad.

4.4. El control de constitucionalidad de las leyes.

4.4.1. El vicio de constitucionalidad.

21. Ello, en todo caso, con una interpretación muy flexible del art. 55.2 de la LOTC ya que la lesión no procede exactamente de la Ley, sino de un acto producido en su tramitación parlamentaria.

La primera cuestión que suscita el eventual control de leyes aprobadas lesionando la facultad de "veto presupuestario" es la determinación de la naturaleza de este vicio. Como se ha visto, sólo dos Estatutos de Autonomía prevén expresamente la facultad del ejecutivo de oponerse a la tramitación de enmiendas o proposiciones que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos, mientras que los demás ordenamientos autonómicos sitúan dicha previsión en los correspondientes Reglamentos Parlamentarios. En el primer caso, la previsión estatutaria hace que nos encontremos técnicamente ante un vicio de inconstitucionalidad; en efecto, el art. 28.2 de la LOTC ha equiparado a vicio de inconstitucionalidad la invasión del ámbito de la ley orgánica, categoría en la que se encuentran las que aprueban Estatutos de Autonomía, de forma que la lesión de éstos, en nuestro sistema de defensa de la Constitución, equivale a la lesión de la Constitución (SSTC 36/1981 ó 179/1989, entre otras).

Más complicado resulta determinar la naturaleza del vicio en que pudieran incurrir leyes autonómicas aprobadas vulnerando las previsiones sobre "veto presupuestario" cuando éstas se encuentran sólo en los Reglamentos Parlamentarios. Por una parte, podría pensarse que la regla del art. 134.6 de la Constitución es de aquéllas que cabe entender aplicable no sólo al ordenamiento estatal sino también a los autonómicos; ello choca, sin embargo, con el inconveniente de que el Tribunal Constitucional ya ha considerado que otros apartados de ese mismo precepto no son aplicables a las Comunidades Autónomas, afirmando, incluso, "que las reglas contenidas en el art. 134 de la Constitución tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, en concreto, de una fuente normativa del Estado, entendido este último término en sentido estricto, es decir, como sinónimo de organización central o general del Estado" (STC 116/1994).

En todo caso, la propia naturaleza del "veto presupuestario" como pieza intrínseca del sistema parlamentario parece que puede conducir a entender que se trata de un elemento esencial del procedimiento parlamentario de aprobación de las leyes y que su violación supone vulnerar la Constitución, con independencia de la ubicación formal de la regla que reconoce el veto; ello no supone más que la extensión a este supuesto de la doctrina general sobre el efecto de inconstitucionalidad de la vulneración de los elementos esenciales del procedimiento parlamentario, doctrina reiterada por el Tribunal Constitucional (STC 99/1987, entre otras)²².

Determinada la naturaleza del vicio en que pueden incurrir las leyes aprobadas lesionando la potestad de oponer el "veto presupuestario", la siguiente cuestión a plantearse es la de los instrumentos procesales para reaccionar frente a dichas leyes.

4.4.2. La cuestión de inconstitucionalidad.

Por lo que respecta a la cuestión de inconstitucionalidad, aunque ésta carece de naturaleza impugnatoria, puede servir como instrumento de depuración de las leyes que hubieran sido aprobadas vulnerando las facultades ejecutivas de hacer uso del "veto presupuestario". Y ello porque tratándose, como se ha visto, de un vicio de inconstitucionalidad, no hay ningún obstáculo para que a través de una cuestión de inconstitucionalidad se controle una ley autonómica, se trate de la infracción de una norma sustantiva o de una norma reguladora del procedimiento de formación de las leyes (STC 67/1985, por ejemplo).

Lógicamente, dada la naturaleza de la cuestión de inconstitucionalidad, ésta sólo podrá plantearse al hilo del enjuiciamiento de un acto de aplicación de la ley, por lo que hay que esperar (o provocar) que se produzca éste para impugnarlo ante la autoridad judicial competente en cada caso, creando así las condiciones para el posterior planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, aunque la inconstitucionalidad de la norma puede ser puesta de manifiesto por cualquiera de las partes en el proceso y, en consecuencia, cualquiera de ellas puede solicitar el planteamiento de la cuestión ante el Tribunal Constitucional (art. 35.1 de la LOTC), el órgano judicial *a quo* es libre de suscitársela, ello sin perjuicio de la posibilidad para las partes de reproducir la petición en instancias ulteriores, en su caso (art. 35.2 *in fine* de la LOTC). No obstante, un amplio sector de la doctrina ha señalado que las negativas injustificadas o arbitrarias a plantear la cuestión de inconstitucionalidad pueden suponer una infracción del art. 24 de la Constitución y, por tanto, pueden impugnarse en amparo²³. El Tribunal Constitucional, hasta el momento, no ha admitido esta posibilidad.

En consecuencia, pues, sin excluir la eventualidad de que pudiera instarse una cuestión de inconstitucionalidad respecto de una Ley autonómica, se trata de un

22. Sobre ello puede verse, por ejemplo, P. Biglino, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1992.

23. Véase, por ejemplo, P. Cruz Villalón: "Sobre el amparo", *Revista Española de Derecho*

remedio eventual que ni temporal ni institucionalmente satisface plenamente las exigencias de defensa del orden institucional en el que hay que enmarcar los conflictos entre ejecutivo y legislativo autonómicos; la cuestión de inconstitucionalidad está pensada básicamente como instrumento de defensa constitucional para otro tipo de relaciones jurídicas, en concreto, para las que nacen en el tráfico jurídico ordinario, no en el institucional, en el que sólo sirve como sucedáneo ante la inexistencia o inoperancia de otras garantías.

4.4.3. *El recurso de inconstitucionalidad.*

Parece claro, pues, que el remedio "natural" para reaccionar frente a vulneraciones como las aquí analizadas procedentes de leyes autonómicas es el recurso de inconstitucionalidad, previsto en el art. 161.1.a) de la Constitución regulado en los art. 31 y ss. de la LOTC.

Ahora bien, la regulación de la legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad llevada a cabo en el art. 32 de la LOTC suscita ciertas dudas respecto de lo que sería la vía más "natural" para reaccionar frente a leyes autonómicas aprobadas lesionando la facultad de "veto presupuestario" del ejecutivo, esto es, la impugnación por parte de éste de dicha Ley. Y ello porque este precepto no contempla esa posible impugnación, lo que ha llevado a entender que no resulta posible que sean las instituciones autonómicas las que puedan impugnar las normas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas. En efecto, pese a que el art. 162.1 de la Constitución reconoce legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad, entre otros, y sin matización alguna, a "los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, (a) las Asambleas de las mismas", no es ésta la lectura que se ha hecho de la regulación legal. El art. 32 de la LOTC ha seguido una técnica distinta, diferenciando dos supuestos mediante un sistema de *legitimatío ad casum* (ATC 320/1995); por un lado, en el art. 32.1 se hace referencia a la legitimación para impugnar normas con fuerza de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas, que se reconoce respecto del Presidente del Gobierno de la nación, del Defensor del Pueblo, de 50 Diputados y de 50 Senadores. Por su parte, el apartado 2º del mismo art. 32 de la LOTC se refiere a la legitimación de las instituciones autonómicas, circunscribiéndola a "las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía". Ello se ha

Constitucional nº 41, 1994, pág. 17; P. Pérez Tremps: *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1985, págs. 133 y ss; o F. Rubio Llorente: "El recurso de amparo constitucional", en la obra colectiva *La Justicia Constitucional en España*, Madrid 1995, pág. 163.

interpretado en el sentido de excluirse la posibilidad de que los ejecutivos autonómicos impugnen normas con fuerza de ley de su Comunidad Autónoma o de otra Comunidad Autónoma.

Sin embargo, esa lectura, además de resultar de dudosa constitucionalidad²⁴, no hay que olvidar que es producto de un mero error del legislador²⁵, que lisa y llanamente, al discutir la LOTC olvidó en uno de sus trámites incorporar un apartado que nunca fue modificado²⁶. Ello hace apuntar a la necesidad, antes o después, de una reforma de la LOTC que haga de su art. 32 un precepto acorde con la Constitución y, mientras tanto, a la conveniencia de una interpretación favorable al reconocimiento, si es necesario, *ex Constitutione* de la legitimación de los ejecutivos autonómicos para recurrir leyes de su Comunidad Autónoma²⁷.

Por otra parte, no cabe olvidar la posibilidad de impugnación por inconstitucionales de las normas con fuerza de ley aprobadas por las Cámaras autonómicas por parte de, al menos, 50 Diputados o 50 Senadores según lo dispuesto por el art. 161 de la Constitución y 32.1 de la LOTC. Ninguna duda existe de la viabilidad de este tipo de impugnaciones de leyes autonómicas a la vista de la ley, de sus antecedentes legislativos y de la propia práctica.

En estos casos, las únicas dificultades que plantea la impugnación son de tipo político; cuestiones como la percepción que el electorado pueda tener del hecho de acudir a los parlamentarios estatales para resolver un conflicto interno de la Comunidad Autónoma, el coste partidista que pueda suponer la petición de intervención de los parlamentarios, los efectos indirectos respecto de otras

24. Véanse al respecto F. Caamaño Domínguez y otros, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, McGraw-Hill, Madrid 1997, pág. 29; E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, (ya en su tercera edición), Civitas, Madrid 1980, pág. 155; A. García Martínez, *El recurso de inconstitucionalidad*, Trivium, Madrid 1992, pág. 157 y ss. S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Civitas, Madrid 1984, pág. 277, y 280-281. Es significativo que, incluso quien ha defendido en su contenido la restricción, ha puesto de manifiesto la contradicción formal existente entre la LOTC y la Constitución; véase en este sentido J. Pérez Royo, "La regulación de algunos aspectos del recurso de inconstitucionalidad", en la obra colectiva *El Tribunal Constitucional*, vol. III, Madrid 1981, pág. 2194.

25. Así lo puso tempranamente de manifiesto J. Corcuera, "Autonomía y recurso de inconstitucionalidad (Legitimación de los órganos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad)", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 1, 1981, pág. 204.

26. Sobre esta cuestión en extenso puede verse P. Pérez Tremps, "La legitimación de los ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su Comunidad Autónoma: crónica de un precepto perdido", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 305, 31 de julio de 1997, págs. 1 y ss.

27. *Ibidem*, págs. 4-5.

Comunidades Autónomas son datos que, en un determinado momento, pueden hacer que el "mediador" no sea deseado o que el "mediador" estime no oportuno mediar, esto es, recurrir la ley autonómica.

Sin embargo, tampoco hay que despreciar esta vía de impugnación como postura de principio, ya que entra en el sistema institucional el que los parlamentarios ejerzan su representación precisamente haciendo uso de los mecanismos constitucionales que el ordenamiento les otorga.

5.- Los conflictos sobre la procedencia del "veto presupuestario": El caso del Reglamento de la Asamblea de Extremadura

Como ya se ha adelantado, la existencia de conflictos entre legislativo y ejecutivo en torno al uso de la potestad de veto presupuestario que haga este último no es una mera hipótesis, sino una realidad que tiene su ejemplo más claro en la Comunidad Autónoma de Extremadura como consecuencia de la posición de gobierno minoritario del ejecutivo en la presente legislatura. Ante determinados intentos de la mayoría parlamentaria de tramitar y aprobar diversas proposiciones de ley, el ejecutivo minoritario ha hecho uso de la potestad estatutariamente reconocida de oponerse a su tramitación por el efecto presupuestario de dichas proposiciones, traducándose dicha oposición en la aparición de conflictos entre ejecutivo y legislativo sobre el uso de dicha potestad. Ello ha conducido a que la mayoría parlamentaria haya buscado instrumentos tendentes a resolver esos conflictos interinstitucionales²⁸; en efecto, el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, según la reforma introducida en 1997²⁹, establece que si la Mesa de la Asamblea discrepa de la Junta sobre la procedencia del "veto presupuestario" por considerarlo manifiestamente infundado, previa audiencia de la Junta de Portavoces, el Pleno de la Asamblea resuelve sobre su procedencia definitiva³⁰. Esta Reforma ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional por la Junta de Extremadura y por 50 Senadores, encontrándose pendientes de resolución los correspondientes recursos de inconstitucionalidad. No obstante, conviene destacar que el cambio en la Presidencia de la Asamblea de Extremadura llevado a

28. Véase al respecto P. Pérez Tremps, "Extremadura", en E. AJA (Drt.), *Informe Comunidades Autónomas*, 1997, Instituto de Derecho Público, Barcelona 1998, págs. 294 y ss.

29. La reforma ha sido publicada en el *Diario Oficial de la Asamblea de Extremadura*, nº 95, de 14 de agosto de 1997.

30. El texto exacto respecto de la tramitación de enmiendas es el siguiente: Art. 111.1º.2: "Cuando la disconformidad de la Junta de Extremadura sea manifiestamente infundada y no exista coincidencia

cabo a raíz de la crisis interna de Izquierda Unida produjo un cambio también en la dinámica política ejecutivo-legislativo que se ha traducido, entre otras cosas, en la práctica desaparición de conflictos³¹. Para comprender el alcance de esta reforma, impugnada por la Junta de Extremadura ante el Tribunal Constitucional, resulta útil acudir a su Exposición de Motivos, en la que se encuentra su clave justificativa. En dicha Exposición de Motivos, apdo. 2º, se afirma: "la norma limitativa de tramitación parlamentaria en los casos de enmiendas a proyectos de ley o proposiciones de ley contenidas en las normas Estatutarias y Reglamentaria no puede ser un precepto de interpretación discrecional del ejecutivo, ya que si fuera un acto discrecional podría convertirse en un cerrojo que podría utilizar cómodamente para impedir toda modificación de un proyecto de ley o de una iniciativa legislativa del Parlamento que no fuera del agrado o conveniencia del Gobierno, con lo que habríamos desorbitado el ámbito propio de esta norma y la habríamos convertido en un auténtico freno a la división de poderes. A partir de una interpretación de la norma con carácter exclusivo por el poder ejecutivo, el parlamento podría cerrar sus puertas a toda iniciativa legislativa propia o incluso a modificar las iniciativas legislativas del Gobierno"³².

Entrando en la valoración de la Reforma, lo primero que hay que señalar es que la potestad del ejecutivo, lejos de ser un "freno" al principio de separación de poderes, como mantiene la Exposición de Motivos de la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, es, como ya se vio, una consecuencia directa del mismo; de lo que se trata, precisamente, es de garantizar la función de gobierno; y es que, para esa función de gobierno el equilibrio presupuestario es una pieza básica. Pero, además, la función de gobierno está caracterizada por los amplios márgenes de discrecionalidad que exige la gestión diaria de los asuntos públicos, discrecionalidad de la que participa la asunción o no

con la interpretación que haga la Mesa de la Asamblea, decidirá el Pleno de la Cámara en un debate de los de totalidad, en la primera sesión plenaria que se celebre, oída previamente la Junta de Portavoces"; el texto respecto de las proposiciones de ley es el siguiente: Art. 121.4.2: "Cuando la disconformidad de la Junta de Extremadura sea manifiestamente infundada, decidirá el Pleno de la Cámara, tras un debate de los de totalidad, en la primera sesión plenaria que se celebre, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. Dicho debate versará únicamente sobre la discrepancia de criterios sobre si la iniciativa supone o no aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios en vigor".

31. Véase P. Pérez Tremps, "Extremadura", cit., págs. 294-295.

32. La Exposición de Motivos, poniendo el acento en los hipotéticos abusos del Ejecutivo, parece ignorar que, al menos en el caso de las enmiendas, es la propia Cámara la que tiene que realizar un juicio sobre el efecto presupuestario de las propuestas, ya que es a ella a quien corresponde ponerlo de manifiesto a la Junta para que ésta ejerza o no su "veto".

de propuestas que rompan ese equilibrio presupuestario por su incidencia directa en el conjunto de la actividad del ejecutivo.

En segundo lugar, y sin perjuicio del alcance de los dos aspectos de la institución, efecto presupuestario y decisión política sobre el ejercicio del derecho de "veto", el Reglamento de la Junta de Extremadura confunde ambas dimensiones, lo que la lleva a crear un sistema de "revocación" de las decisiones del ejecutivo, que, como se verá, altera el diseño constitucional y estatutario de relaciones entre los poderes públicos.

En tercer lugar, el sistema de resolución de conflictos previsto por el Reglamento de la Asamblea de Extremadura realiza una manipulación del propio planteamiento del conflicto. En efecto, los arts. 111.1 y 121.4 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura presentan el conflicto como un conflicto entre Mesa y ejecutivo. Sin embargo, ello no es así; el conflicto nunca puede plantearse entre Mesa y Junta, por la sencilla razón de que la relación del ejecutivo se establece con la Cámara en su conjunto, actuando la Mesa como mero órgano de ésta; el veto que, en su caso, ejerza el ejecutivo no es respecto de una actuación de la Mesa, sino de parlamentarios individual o colectivamente considerados. La Mesa, en cuanto órgano de la Asamblea, puede instarlo o ponerlo de manifiesto, pero no es la parte. Por esta vía pretende distraerse la atención del verdadero conflicto; no se trata de que el Pleno intervenga como "juez" para resolver un conflicto entre Mesa y Junta; es el Pleno el que, en su caso, tendrá que manifestar su discrepancia en relación con la interpretación realizada por la Junta del art. 61.b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Entonces es cuando surge el conflicto.

Partiendo de la anterior configuración de los posibles conflictos sobre la concurrencia o no de las exigencias estatutarias para el ejercicio por la Junta del "veto presupuestario", el sistema de resolución establecido en la nueva redacción de los arts. 111 y 121 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura es de dudosa constitucionalidad ya que resulta difícilmente compatible con el art. 61.b) del Estatuto de Autonomía.

En primer lugar, lo que se pretende con la reforma es introducir un control parlamentario de la potestad del ejecutivo de oponer el "veto presupuestario". En esta regulación no se diferencia, como se ha visto, entre el control del efecto presupuestario y el control de la decisión, en su caso, de oponer el veto. Pero es que, ninguno de ellos es susceptible de ser ejercido por la Asamblea de Extremadura en los términos de la reforma. Por lo que respecta al control de la concurrencia

del "efecto presupuestario", al tratarse de una cuestión técnica, como ya se indicó, es susceptible de ser controlada jurídicamente. La atribución de esa potestad a la propia Asamblea a instancia de la Mesa supone lisa y llanamente eludir el control jurisdiccional, mediante la asunción de una función propia, como se ha visto, del Tribunal Constitucional.

Podría mantenerse, a efectos dialécticos, que el control de la Asamblea no excluye la posibilidad de control jurisdiccional de las decisiones que ésta adopte ante los conflictos concretos. Y, en efecto, ello es así. Pero, con su intervención, el legislativo regional transforma totalmente el control y la propia institución del "veto parlamentario". Como se señaló, la finalidad de éste no es otra que paralizar todas las iniciativas legislativas de la Asamblea que tengan efectos presupuestarios y que el ejecutivo no quiera asumir actuando como medio de defensa de las potestades que le corresponden en el ejercicio de su función de gobierno, tal y como se configura estatutariamente. Con el control que quiere introducirse, el objeto de la institución desaparece ya que la decisión de la Asamblea "desbloquea" la tramitación parlamentaria. Quien podía paralizar se encuentra, pues, dificultado en el ejercicio de sus funciones por la existencia de una resolución contraria a su veto y, a medio plazo, con una norma que él estima que tiene efectos presupuestarios. La eventual anulación futura por el Tribunal Constitucional de la norma que se aprobó con vulneración del art. 61.b) del Estatuto de Autonomía no impedirá que lo no querido, el efecto presupuestario, se haya ya producido, debiendo afrontarse unos gastos o una disminución de ingresos sin cobertura presupuestaria. En definitiva, se deja sin contenido la potestad atribuida por el citado art. 61.b) del Estatuto.

Pero, además, institucionalmente el control introducido supone un cambio de papeles en el juego institucional estatutariamente diseñado. En efecto, en el art. 61 b) es también la Junta quien tiene que adoptar una decisión y, por tanto, si ésta es incorrecta, es la Junta la que debe someterse al control jurisdiccional y la Asamblea la que inste ese control. El Reglamento subvierte totalmente los papeles, ya que, al tener la última palabra la Asamblea, es la decisión de ésta la que debe controlarse y la Junta quien debe instar el control.

Por último, el sistema adoptado, al introducir un auténtico control del legislativo sobre un conflicto entre éste y el ejecutivo, conduce a que el legislativo se erija en "juez y parte" de la resolución del conflicto. Precisamente por ello, tal y como se ha visto, deben ser los instrumentos jurisdiccionales los únicos aptos para resolver el conflicto ya que sólo de esa forma se garantiza la independencia de quien resuelve.

Las anteriores consideraciones no excluyen, seguramente, cualquier intervención de los Reglamentos parlamentarios ante conflictos de calificaciones de efectos presupuestarios de enmiendas o proposiciones. Ahora bien, esas intervenciones nunca pueden crear verdaderos controles, sino, como máximo, alguna vía de concertación que permita a las partes, actuando libremente, intentar llegar a un acuerdo que evite la formalización del conflicto. Pero una cosa son instrumentos paritarios de concertación y otra atribuir a una de las partes en el conflicto la resolución del mismo; esos instrumentos nunca pueden implicar la imposición de una voluntad sobre la otra sino, como máximo, la invitación a llegar a un común acuerdo. En esta línea se enmarcan, por ejemplo, las propuestas de someter a dictamen del correspondiente órgano consultivo los conflictos entre ejecutivo y legislativo, tal y como se vio³³.

Conviene detenerse brevemente en la referencia que la Exposición de Motivos de la Reforma hace a las facultades de interpretación de la Presidencia de la Asamblea. Esta referencia carece de cualquier sentido como base de la solución de control de conflictos que se propone. Por un lado, las facultades interpretativas lo son respecto del Reglamento de la Asamblea (art. 28.2), pero no respecto de una cuestión técnica como es la concurrencia o no de efecto presupuestario de una enmienda o proposición.

El "veto presupuestario" no está consagrado en el Reglamento de la Asamblea, sino en el Estatuto de Autonomía; aquél, lo único que hace es reproducir el mandato estatutario, de igual suerte que el Reglamento del Congreso de los Diputados reproduce el mandato constitucional. Ahora bien, la reproducción de un mandato de una norma de rango superior con un texto literal distinto sólo puede tener dos pretensiones: o respetar el mandato, pero con un texto diferente, lo que es una muy defectuosa técnica legislativa criticada por el Consejo de Estado, o alterar el sentido normativo, algo que resulta inaceptable en virtud del principio de jerarquía normativa.

Poco afortunada es, también, la afirmación de que "el mejor intérprete de la Ley es el propio legislador". Además de que en un Estado de Derecho tal cosa no es cierta, resulta que, aún cuando lo fuese, la Asamblea no es, aquí, el Legislador. No lo es porque la norma controvertida, cuya "interpretación" –más bien, modificación– se pretende, no es un producto de la Asamblea de

33. Véase *supra*, apdo. 4.2.

Extremadura, sino de las Cortes Generales. En efecto, el veto presupuestario se plasma originariamente, como ya se ha dicho, en el Estatuto, y éste es una norma jurídica aprobada, tras un complejo procedimiento, por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. Así pues, el argumento invocado, en todo caso inaceptable –pues el legislador no interpreta normas, las crea, y esto solo puede hacerlo en cuanto esté en su mano, vale decir, en cuanto no contravenga o modifique normas de superior rango– de que es el propio legislador el que interpreta su norma carece aquí de toda justificación.

La "excusa interpretativa" aludida por la Exposición de Motivos es, por eso, insostenible. La Reforma se ampara en la supuesta falta de aceptación de que sea el ejecutivo quien realice "la interpretación de la norma con carácter exclusivo", cuando lo cierto es que no hay aquí interpretación alguna que hacer sino que, lisa y llanamente, el Estatuto de Autonomía de Extremadura confiere al ejecutivo la capacidad de vetar las iniciativas legislativas cuando estas impliquen incremento de gastos o disminución de ingresos. No hay, pues, interpretación alguna sino, exclusivamente, un juicio de oportunidad sobre la aceptación de la iniciativa que se propone en el marco presupuestario predeterminado por los propios Presupuestos parlamentariamente aprobados.

En definitiva, el sistema introducido por la Reforma del Reglamento de la Asamblea no interpreta duda alguna, ni establece ningún cauce para la resolución de un imposible conflicto: simplemente, despoja al ejecutivo de una facultad que le reconoce el Estatuto de Autonomía. En efecto, el Estatuto completa las facultades que al ejecutivo confiere en orden a la función de gobierno con el veto presupuestario; al admitir la posibilidad de una resistencia de la Asamblea a dicho veto, y al conferir a la propia Asamblea la resolución del conflicto así creado, se desplaza del ejecutivo al legislativo la potestad de defender el Presupuesto aprobado, privando a aquél de esa facultad y confiriéndosela a éste, en contra de lo deseado por el Estatuto de Autonomía.

Las facultades interpretativas de la Presidencia, por tanto, pueden afectar a los elementos procedimentales del "veto presupuestario", no a los aspectos sustanciales, como es el interpretar el concepto estatutario de "aumento de los créditos o disminución de los ingresos", tarea que corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional; mucho menos aún puede afectar a la fundamentación de la decisión de ejercitar el veto presupuestario por ser, como se ha visto, una facultad que el art. 61 del Estatuto reserva en exclusiva a la Junta. Si a ello se une que, como se ha visto, los hipotéticos conflictos enfrentan a Junta y Asamblea, y no a aquélla con la Mesa o la Presidencia, resulta aún más eviden-

te la desconexión existente entre las facultades de interpretación del Reglamento de ésta y el sistema de resolución de conflictos establecido.

Aunque no sea la cuestión central a tratar aquí, la propia Exposición de Motivos de la Reforma del Reglamento aventura una interpretación del concepto estatutario de "aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios". Sin perjuicio de lo acertado o no de esa interpretación, por cierto no demasiado afortunada en su terminología técnica, debe recordarse que esa interpretación no puede resultar vinculante ya que, por un lado, la Exposición de Motivos carece de imperatividad normativa, y, por otra, hay que recordar la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la STC 76/1983 sobre la inconstitucionalidad de las normas meramente interpretativas del bloque de la constitucionalidad.

La última cuestión que hay que plantearse en torno al sistema de control del uso del veto parlamentario por el ejecutivo es la de si se trata de un control estrictamente político y, como tal, encuadrable en las relaciones institucionales entre ejecutivo y legislativo. Y ello porque, como se vio anteriormente, la decisión de hacer uso o no de la potestad de veto presupuestario puede dar lugar a la exigencia de responsabilidad política, al igual que cualquier otra decisión del ejecutivo.

Sin embargo, esto no sirve para justificar el control introducido. Por un lado, como claramente se desprenden del texto de los arts. 111.1º y 121 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, no se están refiriendo éstos a discrepancias políticas, sino a la "interpretación" sobre la concurrencia o no de las exigencias estatutarias para poder ejercitar el veto presupuestario, cuestión que, como se ha visto, no es discrecional, sino objetiva. Por tanto, si se tratara de un mero control político, su efecto sería dejar sin contenido el efecto jurídico de la potestad estatutaria del ejecutivo: paralizar las propuestas con efecto presupuestario.

Pero es que, además, y con independencia de lo anterior, el control político que la Asamblea puede ejercitar sobre la acción del ejecutivo debe llevarse a cabo a través de los instrumentos existentes y no a partir de otros nuevos que carecen de apoyo constitucional y estatutario, y que sólo servirían para desvirtuar las propias relaciones entre ambos poderes. Y es que, en efecto, si se permitiera a la Asamblea de Extremadura decidir en última instancia si procede o no la imposición del veto presupuestario, se estaría dando un poder que, además de desfigurar las potestades del ejecutivo, abriría la puerta a un instrumento

espúreo de exigencia de responsabilidad política; ésta, en definitiva, sólo es exigible a través de la moción de censura constructiva (art. 35.4 del Estatuto de Autonomía); lo que no puede es buscarse vías para que, censurando e impidiendo la acción del ejecutivo, se eluda la responsabilidad de formar un nuevo ejecutivo por quien niega mayoritariamente su confianza de forma implícita.