

Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional
Cádiz, 2012
Ponencia de España

**I. EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE
LEGISLATIVO Y EJECUTIVO**

**II. JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES,
CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES**

I. EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc.) entre los poderes legislativo y ejecutivo diseñado en la Constitución

2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación

- A) La investidura del Presidente del Gobierno
- B) Cuestión de confianza y moción de censura
- C) Mecanismos de control cotidiano
 - 1) Información y comparecencias
 - 2) Las preguntas orales y escritas
 - 3) Las interpelaciones
 - 4) Las peticiones ciudadanas
 - 5) Las comisiones de investigación
 - 6) Autorizaciones parlamentarias

3. ¿Cuáles son los mecanismos de control del poder ejecutivo respecto del poder legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación

- A) La disolución del Parlamento
- B) Facultades de control del Gobierno

4. ¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos? Realice una breve descripción de los mecanismos procesales de control por la jurisdicción constitucional de la actuación de los poderes legislativo y ejecutivo y de resolución de los conflictos entre ambos. ¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional? En caso afirmativo detállelos

II. JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

- A) La libertad de configuración de la ley
- B) La sujeción del legislador a la Constitución
- C) Leyes singulares y la reserva de potestad judicial

2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿Y respecto de las normas de rango reglamentario?

- A) Reglamentos
- B) Delegaciones legislativas
- C) Decretos-leyes

3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

4. Principales cuestiones planteadas en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cuál es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (ad. ex. mociones de censura, votos de confianza, investidura parlamentaria, etc.) y en sentido amplio (ad. ex. preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, etc.)

- A) La investidura del Presidente del Gobierno
- B) Cuestión de confianza y moción de censura
- C) Mecanismos de control cotidiano

5. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo? ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada

6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada

III.- OTRAS INDICACIONES

Referencia bibliográfica

I. EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc.) entre los poderes legislativo y ejecutivo diseñado en la Constitución

España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, cuya forma política es la Monarquía parlamentaria. Estas afirmaciones del artículo 1 de la Constitución española de 1978 (en adelante, CE) son desarrolladas luego coherentemente en su texto, a lo largo de sus 169 artículos, ordenados en diez títulos, y sus diversas disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final. La Constitución plasma un parlamentarismo racionalizado, prescribiendo las reglas decantadas por el decurso histórico a partir de la experiencia de diversos países, especialmente el Reino Unido y Alemania, así como la tradición jurídica española.

El Rey es el jefe del Estado pero, a diferencia de las Constituciones decimonónicas, no preside el poder ejecutivo (título II CE). La Corona, símbolo de la unidad y permanencia del Estado, limita su función a arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones, pero sin formar parte de ninguno de los tres poderes (art. 56 CE). La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos deben estar siempre refrendados por el Presidente del Gobierno o, en su caso, el Ministro competente o el Presidente del Congreso. Los actos regios carecen de validez sin dicho refrendo, salvo en lo relativo al nombramiento del personal de la Casa del Rey y la distribución de la cantidad global que recibe de los presupuestos del Estado para el sostenimiento de su Familia y Casa (arts. 64 y 65 CE).

El ejercicio del poder político corresponde a las Cortes Generales y al Gobierno de la Nación (títulos III, IV y V CE). Las Comunidades Autónomas, cuyas instituciones son establecidas por su respectivo Estatuto de autonomía, siguen el mismo modelo (título VIII CE). Para las de autonomía plena, la propia Constitución dispuso una garantía institucional de parlamentarismo: “la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal ... un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea” (art. 152.1 CE). Las Comunidades de autonomía gradual han seguido el mismo esquema. La única diferencia es que, en muchas de ellas, el Presidente de la Comunidad carece de la facultad de disolver la Asamblea, la cual se renueva mediante elecciones periódicas cada cuatro años.

Las Cortes Generales representan al pueblo español (arts. 66 y siguientes CE). Están formadas por dos cámaras, el Congreso de los Diputados y el Senado. El Congreso está compuesto por 350 diputados, elegidos por sufragio universal cada cuatro años, atendiendo a criterios de representación proporcional. El Senado es la Cámara de representación territorial: está formada por senadores elegidos, como el Congreso, en circunscripciones provinciales; y por senadores designados por las distintas Comunidades Autónomas. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del

Estado, aprueban sus presupuestos y controlan la acción del Gobierno. Como luego veremos, en el ejercicio de estas funciones desempeña un papel principal el Congreso.

El Gobierno, por su parte, encabeza el poder ejecutivo: dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado (arts. 97 y siguientes de la Constitución). Se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley. El Presidente asume una posición destacada: es él quien nombra y cesa a los miembros del Gobierno; su dimisión o su fallecimiento conlleva el cese del Gobierno; y la Constitución le atribuye dirigir la acción del Gobierno y coordinar las funciones de sus demás miembros, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión (arts. 100, 101 y 98.2 CE).

El Gobierno es investido por el Congreso de los Diputados y responde de su gestión política ante él (arts. 99 y 108 CE). El Gobierno existe y actúa mientras cuenta con la confianza del Congreso; su pérdida conlleva una crisis política que conduce a la formación de un nuevo Gobierno o a la convocatoria de elecciones generales. Mientras cuenta con una mayoría parlamentaria que lo apoya, el Gobierno consigue que las Cortes Generales aprueben las leyes que plasman su programa de gobierno; que autoricen anualmente los créditos presupuestarios necesarios para desarrollar su política; y que los distintos controles políticos de su actuación previstos por la Constitución den resultados favorables al Gobierno. En esta situación, el Gobierno dura toda la legislatura y solamente cesa tras la celebración de elecciones generales, que se celebran cuatro después de las anteriores (art. 101 CE). Por el contrario, si sufre una pérdida de la confianza parlamentaria en los casos previstos por la Constitución, se produce un cese adelantado del Gobierno que debe conducir a su sustitución o a la celebración de elecciones generales anticipadas.

La práctica constitucional española ha tendido a evitar las crisis de gobierno: fueron agotados los cuatro años de las legislaturas I (1978-1982), II (1982-1986), IV (1989-1993), VI (1996-2000), VII (2000-2004) y VIII (2004-2008). Además de la legislatura constituyente, disuelta tras la aprobación de la Constitución, sólo se produjo un adelanto sustancial de las elecciones en las legislaturas III (1986-1989) y V (1993-1996). En la legislatura que acaba de finalizar, la IX (2008-2011), la convocatoria de elecciones se adelantó cinco meses ¹.

La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, mediante proyectos de ley; y al Congreso y al Senado, mediante proposiciones de ley (art. 87 CE). En la práctica, la gran mayoría de las leyes proceden de la iniciativa del Gobierno: tan es así que la Constitución se ha sentido obligada a precisar que “la prioridad debida a los proyectos de ley” no debe impedir la tramitación de proposiciones de ley nacidas en las Cámaras legislativas (art. 89.1 CE). Existen reglas especiales en lo relativo a la ley de

¹ Véanse los Reales Decretos 3073/1978, de 24 de diciembre (disolución de la legislatura constituyente); 2057/1982, de 27 de agosto (disolución de la I legislatura); 794/1986, de 22 de abril (disolución de la II legislatura); 1047/1989, de 1 de septiembre (disolución de la III legislatura); 534/1993, de 12 de abril (disolución de la IV legislatura); 1/1996, de 8 de enero (disolución de la V legislatura); 64/2000, de 17 de enero (disolución de la VI legislatura); 100/2004, de 19 de enero (disolución de la VII legislatura); 33/2008, de 14 de enero (disolución de la VIII legislatura); y 1329/2011, de 26 de septiembre (disolución de la IX legislatura).

presupuestos generales del Estado (art. 134 CE) y a los tratados y convenios internacionales, cuya celebración precisa la previa autorización de las Cortes cuando revisten una importancia especial (art. 94 CE).

No está de más señalar que este equilibrio institucional entre el Parlamento y el Gobierno reposa sobre diversas instituciones: una Administración pública que, dirigida por el Gobierno, sirve con objetividad los intereses generales mediante funcionarios públicos seleccionados de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (art. 103 CE); unas fuerzas y cuerpos de seguridad que, bajo la dependencia del Gobierno, tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (art. 104 CE); y un poder judicial independiente, sometido “únicamente al imperio de la ley” (título VI, art. 117 y siguientes CE). Para asegurar la independencia judicial, quicio de todo el sistema, la Constitución ha creado un Consejo General del Poder Judicial como el órgano de gobierno de dicho poder (art. 122 CE). Está integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo preside, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce deben ser jueces y magistrados, de todas las categorías judiciales, y ocho abogados y otros juristas de reconocida competencia elegidos por las Cortes Generales.

Finalmente, el diseño de poderes establecido por la Constitución es asegurado mediante la jurisdicción que ejerce el Tribunal Constitucional (título IX CE). Sólo puede ser modificado mediante reforma del propio texto constitucional, en los términos previstos por el título X de la Constitución.

2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación

El Parlamento español y más concretamente su Cámara baja, el Congreso de los Diputados, es quien elige al Gobierno mediante la investidura de su Presidente (art. 99 CE). Una vez formado, el Gobierno subsiste mientras cuente con la confianza política del Congreso: confianza que puede quedar rota mediante dos mecanismos diversos, la cuestión de confianza o la moción de censura (arts. 112 – 115 CE).

Mientras estos mecanismos, de carácter ciertamente excepcional, no se pongan en juego, las Cortes Generales ejercen su papel de controlar cotidianamente al Gobierno mediante diversos instrumentos generales o específicos. Son de carácter general el debate y enmienda de los proyectos de ley presentados por el Gobierno, que solo son aprobados como leyes si obtienen una mayoría de votos de las Cámaras; así como la discusión y votación de los presupuestos generales del Estado, instrumento esencial de la política gubernamental.

Sin embargo, aquí interesa ceñirse a los mecanismos específicos de control parlamentario. La Constitución los enumera en su título V (arts. 108 - 116), en términos que han sido desarrollados en detalle por cada una de las Cámaras mediante sus propios Reglamentos ². Se pueden agrupar en varias categorías: los mecanismos dirigidos a obtener información y los que promueven el debate son, quizá, el binomio más significativo. Entre los del primer tipo se encuentran la facultad parlamentaria de pedir información, de formular preguntas o de formar comisiones de investigación; entre las segundas, reclamar la presencia de miembros del Gobierno y formular interpelaciones.

A) La investidura del Presidente del Gobierno

El poder ejecutivo no es elegido directamente por los ciudadanos, sino por el Parlamento que los representa: por ende, el Gobierno responde políticamente ante las Cámaras, en España ante el Congreso de los Diputados.

Es por ello que la vida del Gobierno depende de las mayorías políticas que se forman en el Congreso. Y que la celebración de elecciones a Cortes conlleva el cese del Gobierno en el poder y la necesidad de formar uno nuevo. La Constitución dispone que después de cada renovación del Congreso de los Diputados, corresponde a esta Cámara otorgar la confianza a un Presidente para que forme Gobierno. Naturalmente, si se mantiene la misma mayoría política en dos legislaturas sucesivas, las Cortes pueden volver a investir a la misma persona que venía ostentando la Presidencia del Gobierno (como ha ocurrido, por ejemplo, en las legislaturas I, en que Adolfo Suárez fue votado

² Reglamento del Congreso de los Diputados, aprobado el 10 de febrero de 1982 (“Boletín Oficial de las Cortes Generales” y “Boletín Oficial del Estado” 24/02/1982), modificado varias veces hasta 2012 (véase http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/Reglam); Reglamento del Senado, aprobado el 26 de mayo de 1982 (“Boletín Oficial del Estado” 30/06/1982), texto refundido de 3 de mayo de 1994 (“Boletín Oficial de las Cortes Generales” 9/05/1994 y “Boletín Oficial del Estado” 13/05/1994), reformado en numerosas ocasiones (véase <http://www.senado.es/reglaman/index.html>).

nuevamente como Presidente; en las legislaturas III, IV y V, en que Felipe González mantuvo la presidencia; en la VII, en que lo hizo José María Aznar; y en la IX, en que fue reelegido Luis Rodríguez Zapatero).

El artículo 99 de la Constitución dispone que el Rey, a través del Presidente del Congreso, proponga al Congreso de los Diputados recién elegido un candidato a la Presidencia del Gobierno. El Rey, previamente, debe consultar con los representantes designados por los grupos políticos que hayan obtenido representación parlamentaria.

El candidato propuesto expone ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretende formar y solicita la confianza de la Cámara. Si ésta se la otorga, el Rey le nombrará Presidente del Gobierno. La investidura se obtiene por el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, en una primera votación, o en una segunda por mayoría simple. Si efectuadas estas dos votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán en la misma forma sucesivas propuestas.

La Constitución dispone que, transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, sin que ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso. Esta hipótesis no se ha producido nunca.

Una vez nombrado el Presidente del Gobierno, los demás miembros del Gobierno son nombrados por el Rey a propuesta del Presidente (art. 100 CE). Los actos del Rey son estrictamente reglados, a diferencia de la propuesta de candidato a la presidencia del Gobierno. A su vez, la formación del Gobierno en su conjunto queda desvinculada de la confianza parlamentaria, que sólo se exige al Presidente y a su programa político. Queda claro, por tanto, que el Presidente del Gobierno es el jefe del ejecutivo y dispone de un amplio margen de discrecionalidad política para configurarlo y para remodelarlo, ya que el cese de los ministros es, igualmente, decisión suya (art. 100 CE). Su margen de actuación solo se ve constreñido por la necesidad de seguir contando con la confianza política del Congreso.

B) Cuestión de confianza y moción de censura

La confianza política se mantiene mientras el Gobierno puede llevar a cabo su programa con normalidad: sus proyectos dan lugar a la aprobación de nuevas leyes o la reforma de las existentes y los presupuestos que propone cada año son aceptados por las Cortes Generales. En la práctica constitucional, la derrota parlamentaria del Gobierno en un proyecto significativo conlleva una crisis política: así ocurrió, por ejemplo, cuando el Parlamento se negó a aprobar el proyecto de presupuestos generales del Estado presentado en otoño de 1995, lo que desembocó en las elecciones de 3 de marzo de 1996.

Formalmente, sin embargo, la confianza parlamentaria se presume mientras el Congreso no manifieste lo contrario, ya votando en contra de una moción de confianza, ya votando a favor de una moción de censura.

Cuando lo considere oportuno, el Presidente del Gobierno puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general (art. 112 CE). La decisión de presentarla compete solo al Presidente: el Consejo de Ministros ve confinada su función a deliberar antes de que su Presidente resuelva si presentarla o no. La confianza se entiende otorgada cuando vote a

favor de la misma la mayoría simple de los Diputados. Por el contrario, si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación designar un nuevo Presidente del Gobierno mediante el trámite de investidura (art. 114.1 CE).

A su vez, el Congreso de los Diputados puede, por propia iniciativa, exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción de una moción de censura (art. 113 CE). La Constitución ha primado la estabilidad gubernamental, al seguir el modelo alemán de censura constructiva. La moción no solo debe ser propuesta por un número significativo de diputados (al menos, la décima parte de los miembros del Congreso), mediar un período de reflexión (cinco días como mínimo) y ser aprobada por mayoría absoluta. Lo más relevante es que toda moción de censura debe incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno: si el Congreso adopta la moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara, por lo que el Rey le nombrará Presidente del Gobierno (art. 114.2 CE). Por el contrario, si la moción no fuera aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones (art. 113.4 CE).

En la práctica constitucional española, estas dos figuras han corrido una suerte dispar. Ningún Presidente ha planteado una cuestión de confianza. El Congreso, en cambio, sí ha votado dos mociones de censura: la primera, en 1980, fue presentada por el grupo socialista contra el Presidente Suárez; la segunda, en 1987, fue presentada por el grupo popular contra el Presidente González. Ninguna de ellas fue aprobada. Sin embargo, en la bibliografía se sostiene que sus efectos políticos fueron muy dispares.

C) Mecanismos de control cotidiano

Los instrumentos específicos de control parlamentario que enumera la Constitución son detallados y completados en los Reglamentos parlamentarios, tanto los de las Cortes Generales como los de las Asambleas legislativas de las diecisiete Comunidades Autónomas.

1) Información y comparencias

Con carácter general, las Cámaras parlamentarias pueden recabar del ejecutivo “la información y ayuda que precisen” (art. 109 CE). La información puede ser solicitada por los diputados individualmente, que pueden dirigirse al Gobierno o a cualquiera de los departamentos ministeriales para obtenerla.

La relación entre el Gobierno y las Cortes puede desarrollarse por escrito. Sin embargo, en el régimen parlamentario es esencial la celebración de sesiones públicas (art. 80 CE): las de carácter informativo o de control del Gobierno son tan relevantes, que la Constitución ordena que los reglamentos les reserven un tiempo mínimo semanal para celebrarlas, mientras las Cámaras se encuentren en sesión (art. 111.1 CE).

Con esta finalidad, las Cámaras pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno. Éstos, a su vez, tienen acceso a las sesiones parlamentarias y la facultad de hacerse oír en ellas (art. 110 CE). Los Ministros están obligados a comparecer y a informar en persona. No obstante, pueden solicitar al Parlamento que la información sea

ofrecida por funcionarios de sus departamentos, que en tal caso comparecerían directamente.

Junto a estas reglas generales, la Constitución recoge específicamente varias modalidades de ejercicio del derecho a obtener información, elemento esencial del control. La Constitución subraya que el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras (art. 111 CE), las cuales pueden remitir al Gobierno las peticiones ciudadanas que reciban y pedirle explicaciones (arts. 77 y 54 CE). Y habilitan a las Cámaras a que formen comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público (art. 76 CE).

2) Las preguntas orales y escritas

Las preguntas se caracterizan porque tienen un objeto concreto y determinado: un hecho, una situación o una información, según el Reglamento del Congreso (art. 188 RC). Pueden ser de tres clases: escritas, orales ante una Comisión y orales ante el Pleno.

En puridad todas las preguntas son escritas, pues se formulan de este modo con carácter previo, para que sean incluidas en el orden del día de la sesión parlamentaria correspondiente. Se denominan escritas, sin embargo, aquéllas para las que el parlamentario solicita respuesta por escrito. El Gobierno tiene el deber de contestarla en un plazo de veinte días, ampliable otros tantos: si no cumple, la pregunta escrita se formula oralmente en Comisión.

Las preguntas orales deben ser contestadas en persona durante una sesión parlamentaria: si no se indica lo contrario, se hará en la Comisión competente por razón de la materia. Como a la contestación del Gobierno sigue una réplica o repregunta de quien formuló la pregunta y una última intervención del Gobierno, su realización implica un debate, a diferencia de las preguntas escritas.

Por último, las preguntas con respuesta oral en el Pleno alcanzan la mayor intensidad política: conllevan un debate entre el miembro del Gobierno y el parlamentario que las formula ante el Pleno de la Cámara, por lo que obtienen un máximo de publicidad. Son formuladas en las sesiones de control, que se celebran todas las semanas: los miércoles en el Congreso y los martes en el Senado. Las preguntas pueden limitarse a formular una interrogación escueta; se pueden presentar hasta el lunes anterior al Pleno correspondiente; y las intervenciones deben ser breves, nunca superiores a dos minutos y medio. Todo ello con la finalidad de que el debate sea lo más vivo posible.

Las preguntas pueden ser contestadas por cualquier miembro del Gobierno. Un uso parlamentario compromete al Presidente del Gobierno a responder personalmente algunas de ellas, las que él mismo elige.

3) Las interpelaciones

Las interpelaciones son siempre evacuadas oralmente en el Pleno de la Cámara. Se distinguen de las preguntas en que versan “sobre los motivos o propósitos de la política del Ejecutivo en cuestiones de política general” (art. 181.1 RC). Consonante con esa amplitud, hay más tiempo disponible para las interpelaciones (diez minutos por interviniente). Además, en el debate intervienen, junto al parlamentario interpelante y el

miembro del Gobierno interpelado, los demás grupos parlamentarios, que pueden fijar posiciones.

La interpelación puede dar lugar a una moción, en la que la Cámara manifieste su posición (art. 111.2 CE; arts. 180 ss. RC, 170 ss. RS). En este punto se asemejan a las proposiciones no de ley (arts. 193 ss. RC, arts. 174 ss. RS), que también aspiran a provocar un debate parlamentario y a que las Cámaras formulen declaraciones de política general, pero sin dirigirse directamente al Gobierno, como se hace en las interpelaciones.

4) Las peticiones ciudadanas

Las Cortes pueden controlar al Ejecutivo a instancia de los ciudadanos. Para ello, la Constitución prevé que el Parlamento puede recibir peticiones individuales y colectivas (art. 77 CE). Las peticiones han de presentarse siempre por escrito; están prohibidas su presentación directa mediante manifestaciones ciudadanas. Una vez recibidas, las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones; el cual está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.

En la práctica la gran mayoría de las peticiones son canalizadas hacia la institución del Defensor del Pueblo (art. 54 CE). Se trata de un alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos siguiendo el modelo nórdico del *Ombudsman*. El Defensor del Pueblo puede supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales mediante informes específicos o en su informe anual.

5) Las comisiones de investigación

La Constitución reserva al Parlamento una fórmula de control especialmente incisiva: su artículo 76 dispone que el Congreso, el Senado o ambas Cámaras conjuntamente, pueden nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. A diferencia de las comisiones parlamentarias ordinarias, a través de las que el Parlamento desarrolla casi todas sus actividades, este tipo de comisiones son de carácter temporal. Pueden requerir la comparecencia, no solamente de miembros del Gobierno, sino de cualquier funcionario público o de cualquier particular, ya sea español o extranjero residente en España: todos ellos están obligados a presentarse para informar personalmente ante ellas, bajo la amenaza de sanción penal por delito de desobediencia (art. 76.2 CE; Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo): en la actualidad, prisión de seis meses a dos años.

Además, desde 1994 estas comisiones pueden obtener documentación sobre cualquier persona que haya ostentado un cargo o función público.

El Código penal de 1995 amplió este régimen a las comisiones de investigación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Asimismo, creó un delito de falso testimonio si quien comparece falta a la verdad en las declaraciones prestadas ante la comisión, penado con prisión o multa de seis a doce meses³.

³ Art. 502 CP, redactado por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, art. único ap. 149.

También en 1994, la reforma del Reglamento del Congreso (arts. 63 y 64) suprimió el secreto de los trabajos de estas comisiones, que hasta entonces venía prescrito por la norma pero que era incumplido abiertamente por algún grupo parlamentario.

Las comisiones de investigación concluyen su tarea mediante un dictamen, que se somete al debate y aprobación del Pleno de la Cámara. Sus conclusiones son de carácter político: no son vinculantes para los Tribunales ni afectan a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas (art. 76.1 CE).

La práctica parlamentaria se ha desarrollado sobre todo en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. En las Cortes Generales se han constituido numerosas comisiones de investigación en el Senado, pero pocas en el Congreso ⁴

El mayor debate que esta figura ha provocado en la bibliografía atañe a que su régimen actual subordina su creación a que sea acordada por el Pleno de la Cámara respectiva y, por ende, con la anuencia de la mayoría parlamentaria.

6) Autorizaciones parlamentarias

No debe dejar de mencionarse que la Constitución española somete determinadas decisiones del Gobierno a un control específico de las Cortes, normalmente bajo la forma de autorización o convalidación.

Así lo hace en materia legislativa: cuando se celebran acuerdos internacionales de especial importancia, como vimos (art. 94 CE); y cuando el Gobierno aprueba Decretos con fuerza de ley, ya sean Decretos-leyes en situaciones de urgente necesidad (art. 86.3 CE), ya sean Decretos Legislativos en cumplimiento de una previa ley de delegación para elaborar textos articulados o refundidos (art. 82.6 CE).

Un punto especialmente delicado atañe a los estados de emergencia. El artículo 116 de la Constitución reserva al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio, así como la previa autorización de la declaración por el Gobierno del estado de excepción. El ejecutivo sólo tiene potestad para declarar por sí mismo el estado de alarma; pero debe dar cuenta al Congreso, reunido inmediatamente al efecto, sin cuya autorización no es posible prorrogar la alarma más allá de los quince días iniciales. Así ha ocurrido la única vez que se ha declarado el estado de alarma, con ocasión del abandono de sus puestos por parte de los controladores civiles de tránsito aéreo (Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, BOE núm. 295, 4/12/2010; Acuerdo del Congreso de los Diputados de 16 de diciembre de 2010, BOE núm. 307, 18/12/2010).

⁴ En 1990 se constituyó en el Congreso la primera comisión de investigación, para esclarecer irregularidades en el proceso electoral de 29 de octubre de 1989; en 1991, para investigar sobre la compra de terrenos por parte de la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (Renfe); en 1994, sobre la gestión de los fondos presupuestarios asignados a la Dirección General de la Guardia Civil; en el mismo año, para investigar la situación patrimonial y posibles abusos de quien había sido gobernador del Banco de España; en 1997, en relación con denuncias de retrasos en la tramitación de expedientes tributarios; en 1999, para analizar las ayudas al cultivo del lino; en 2001, sobre una entidad financiera de inversión (Gescartera); y en 2004, sobre los atentados terroristas del 11 de marzo de ese año.

El Gobierno debe contar con una autorización parlamentaria específica para adoptar medidas de intervención en una Comunidad Autónoma, si ésta no cumpliera sus obligaciones constitucionales o legales o si actuare de forma que atente gravemente al interés general de España (art. 155 CE). Es interesante subrayar que, en este caso, la Cámara competente para autorizar la intervención del Gobierno es el Senado. Nunca se ha producido este supuesto.

También se encuentra sometida a previa autorización del Congreso la convocatoria de referéndum (art. 92 CE). La Constitución solo permite someter al voto de todos los ciudadanos las decisiones políticas de especial trascendencia, nunca textos legales (con la excepción de la reforma de la propia Constitución: arts. 167 y 168 CE), y siempre con carácter consultivo. El referéndum es convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. Se han celebrado referendos nacionales en 1986 (permanencia de España en la OTAN) y en 2005 (tratado constitucional de la Unión Europea)⁵.

⁵ Véase http://www.infoelectoral.mir.es/OtraInformacion/listado_elecciones_fe.html (2012-03-29), que detalla asimismo los celebrados durante la transición política (1976 y 1978) y los llevados a cabo en las distintas Comunidades Autónomas.

3. ¿Cuáles son los mecanismos de control del poder ejecutivo respecto del poder legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación

Varias de las figuras examinadas con anterioridad pueden ser empleadas por el Gobierno para condicionar o controlar la actividad del Parlamento: así la facultad de comparecer ante las Cámaras (art. 110.2 CE), que conlleva lógicamente la participación de los ministros en los debates parlamentarios o incluso en la fijación de los temas del orden del día. En la práctica parlamentaria española ha adquirido especial relieve el llamado debate sobre el estado de la Nación, que con una periodicidad irregular ha permitido a distintos Presidentes del Gobierno llevar la iniciativa en la vida parlamentaria.

Asimismo, la moción de confianza (arts. 112 y 114.1 CE) presenta un carácter bifronte: el Presidente del Gobierno que la presenta arriesga en ella su responsabilidad política; pero la Cámara que la vota sabe que, si fuerza la dimisión del Gobierno, abre un período de investidura que, si fracasa, aboca a disolver las Cortes para convocar nuevas elecciones generales.

Sin embargo, el Gobierno se afianza frente al Legislador mediante dos instrumentos diferentes: uno específico, la disolución de las Cámaras; otro más genérico, consistente en diversas facultades para condicionar el procedimiento legislativo y presupuestario.

A) La disolución del Parlamento

El artículo 115.1 de la Constitución dispone que el Presidente del Gobierno podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. Es una potestad enteramente discrecional, no sujeta a condición jurídica alguna. En la práctica, siempre se ha procedido a disolver ambas Cámaras conjuntamente.

En el parlamentarismo clásico, la potestad de disolver las Cámaras es el contrapeso directo a la facultad parlamentaria de forzar el cambio de Gobierno mediante la moción de censura. En la Constitución española, el carácter constructivo de la censura y la inequívoca asignación de la facultad de disolución al Presidente, “previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad”, realzan la figura del jefe del ejecutivo.

La Constitución precisa que el decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones. Las Cortes son un órgano permanente, a diferencia de sus antecedentes históricos. Mientras son elegidas las nuevas Cortes, queda constituida una Diputación permanente de cada una de las Cámaras que vela por los poderes parlamentarios (art. 78 CE).

El Presidente del Gobierno no puede disolver el Parlamento cuando esté en trámite una moción de censura. Tampoco mientras estén declarados algunos de los estados de emergencia (alarma, excepción o sitio: art. 116 CE), o si no hubiera transcurrido un año desde la anterior disolución de las Cámaras.

B) Facultades de control del Gobierno

El Gobierno asume un papel destacado en la elaboración de las leyes, en general, y de la ley de presupuestos, en particular.

En la práctica, la mayoría de las leyes que aprueban las Cortes son de iniciativa gubernamental. Ya anotamos antes que la Constitución, consciente de esta realidad, introduce la cautela de que la prioridad debida a los proyectos de ley, presentados por el Gobierno, no debe impedir el ejercicio de la iniciativa legislativa que corresponde a las Cámaras mediante proposiciones de ley (art. 89.1 CE). De esta forma, la iniciativa legislativa del Gobierno le permite definir en gran medida los asuntos a los que el Parlamento dedica su actividad esencial, la legislativa.

Además, la potestad de dictar Decretos con fuerza de ley refuerza decisivamente la iniciativa legislativa del ejecutivo. En efecto, es suficiente con que el Gobierno estime que existe una situación de extraordinaria y urgente necesidad para que apruebe por sí “disposiciones legislativas provisionales” con fuerza de ley (art. 86 CE). Es cierto que los Decretos-leyes deben ser sometidos inmediatamente a debate y votación de totalidad ante el Congreso de los Diputados; y que las Cortes pueden, y de hecho suelen, tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia. Pero lo cierto es que, mientras se desarrolla el procedimiento legislativo así iniciado, la norma aprobada por el ejecutivo se encuentra plenamente en vigor.

En la tramitación de cualquier proyecto o proposición de ley, el Gobierno disfruta de diversas prerrogativas que le permiten condicionar la actuación del Parlamento. La más inmediata es la facultad de retirar un proyecto de ley en cualquier momento, como correlato de su facultad de iniciativa. Otra no menos relevante es acortar los plazos de que disponen las Cortes para debatir y enmendar los proyectos de ley: La Constitución permite al Gobierno que declare urgente un proyecto, lo que reduce drásticamente su tramitación ante el Senado: los dos meses de que dispone como regla general se reducen a veinte días (art. 90.3 CE). En cuanto al Congreso, el Gobierno solo puede solicitar que el proyecto se tramite por el procedimiento de urgencia, lo que acorta todos los plazos a la mitad del procedimiento ordinario: la facultad de acordarlo corresponde, empero, a la Mesa de la Cámara (arts. 93 y 94 RC).

Finalmente, el Gobierno puede vetar cualquier proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios: su tramitación requiere la conformidad del Gobierno (art. 134.6 CE). Esta facultad reviste especial importancia en el examen, enmienda y aprobación de los presupuestos generales del Estado, instrumento decisivo de la política económica contemporánea. El debate presupuestario se celebra anualmente, en otoño, y debe concluir imperativamente antes de que se termine el ejercicio anual (art. 134.3 CE; art. 133 RC; art. 138 RS). Pero la facultad de oposición del Gobierno alcanza a cualquier proposición de ley, y también a las enmiendas que los diputados o senadores pudieran presentar a cualquiera de los proyectos de ley (arts. 111 y 126.2 RC; arts. 151 y 175.4 RS). Por ende, toda iniciativa parlamentaria que suponga un incremento del gasto público o una disminución de los ingresos públicos está sometida, en su tramitación misma, a la voluntad del Gobierno.

La consagración del principio de estabilidad presupuestaria por la Segunda Reforma de la Constitución, de 27 de septiembre de 2011 (BOE núm. 233, 27/09/2011), ha reforzado los límites presupuestarios a la potestad legislativa y presupuestaria de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las diecisiete Comunidades

Autónomas. Los términos exactos se encuentran pendientes del desarrollo del nuevo artículo 135 CE mediante Ley orgánica.

4. ¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos? Realice una breve descripción de los mecanismos procesales de control por la jurisdicción constitucional de la actuación de los poderes legislativo y ejecutivo y de resolución de los conflictos entre ambos. ¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional? En caso afirmativo detállelos

Los conflictos que pudieran suscitarse entre el poder legislativo y el ejecutivo pueden dirimirse en sede política y en sede jurisdiccional. En el primer caso, entran en juego los mecanismos que acabamos de ver, que podrían desembocar en mociones de confianza o de censura o en la disolución de las Cámaras. En el segundo, cualquiera de los poderes enfrentados puede entablar un conflicto entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional.

La jurisprudencia ha precisado que “los actos a través de los cuales se articulan las peticiones de información y preguntas de los parlamentarios a los miembros del Gobierno y, en general, todos aquellos que se produzcan en el ámbito de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, incluidos los autonómicos, agotan normalmente sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de los instrumentos de control político, que excluye, generalmente, tanto la fiscalización judicial como la de este Tribunal Constitucional, al que no le corresponde el control de cualquier clase de alteraciones o irregularidades que se produzcan en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo ... so riesgo de pretender una judicialización inaceptable de la vida política, no exigida en modo alguno por la Constitución, y poco conveniente con el normal funcionamiento de la actividad política de las Cámaras Legislativas y del Gobierno” (STC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5, que afianza el criterio expresado en la STC 196/1990, de 29 de noviembre, FFJJ 5 y 6).

En el plano jurisdiccional, el Derecho español distingue distintos tipos de conflictos: los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado; los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o entre varias Comunidades Autónomas; y los conflictos en defensa de la autonomía local o de la autonomía foral (art. 161 CE; arts. 2.1 y 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en adelante LOTC ⁶). Todos los conflictos sometidos a la jurisdicción del Tribunal Constitucional se caracterizan por una nota común: se suscitan sobre las competencias o atribuciones asignadas por la Constitución; bien directamente en sus preceptos, bien indirectamente, en los Estatutos de autonomía u otras leyes que la

⁶ La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de España fue aprobada por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre (BOE núm. 239, de 5 de octubre). Su texto vigente resulta de las siguientes modificaciones: 1) Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre (BOE núm. 311, de 28 de diciembre); 2) Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio (BOE núm. 137, de 8 de junio); 3) Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio (BOE núm. 140, de 11 de junio); 4) Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril (BOE núm. 96, de 22 de abril); 5) Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero (BOE núm. 8, de 10 de enero); 6) Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo (BOE núm. 125, de 25 de mayo); 7) Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero (BOE núm. 45, de 20 de febrero); 8) Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre (BOE núm. 268, de 5 de noviembre). Véase <http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normasreguladoras/Paginas/NormasReguladoras.aspx>

desarrollan (art. 59 LOTC). De los distintos procesos de conflicto, el que interesa en esta sede es el que puede trabarse entre los órganos constitucionales del Estado, en el cual nos centraremos.

Sólo el Tribunal Constitucional es competente para resolver los conflictos que enfrentan a los altos órganos del Estado. El rasgo que caracteriza a estos conflictos entre órganos constitucionales del Estado es que uno de ellos estima que otro “adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes orgánicas confieren al primero” (art. 73.1 LOTC). Si se formula el conflicto ante el Tribunal Constitucional, su sentencia debe determinar a qué órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas. Asimismo, puede declarar nulos los actos ejecutados con invasión de atribuciones y resolver, en su caso, sobre las situaciones jurídicas producidas entre tanto (art. 74.2 LOTC).

El Tribunal Constitucional español ha resuelto únicamente dos conflictos interorgánicos en su historia. La Sentencia 45/1986, de 17 de abril, juzgó tres conflictos que el Consejo General del Poder Judicial había formulado contra los actos con que el Congreso y el Senado dieron aprobación a los textos que desembocaron en la actualmente vigente Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, reformada). Por su parte, la Sentencia 234/2000, de 3 de octubre, decidió el conflicto suscitado por el Gobierno contra el Senado en relación con el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara, de 29 de noviembre de 1995, que no había admitido a trámite la declaración de urgencia del Gobierno relativa a la tramitación del proyecto de Ley orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo. Esa negativa impidió que se completase la discusión y votación del proyecto de ley antes de las elecciones generales, convocadas por Real Decreto 1/1996, de 8 de enero, y celebradas el 3 de marzo de 1996 con un cambio de la mayoría política.

El Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial son los únicos órganos que pueden plantear estos conflictos; y son los únicos contra quien pueden ser suscitados (arts. 59.3 y 73.1 LOTC). Los conflictos orgánicos se dilucidan en el interior del Estado central, entre las autoridades de ámbito nacional.

La decisión de interponer un conflicto debe ser adoptado “por acuerdo de sus respectivos Plenos” (art. 73.1 LOTC). Estos órganos actúan representados y defendidos por sus Abogados (art. 82.2 LOTC). Por el Gobierno actúa el Abogado del Estado. Las Cámaras parlamentarias han actuado mediante sus servicios jurídicos, los Letrados de Cortes. El Consejo General del Poder Judicial actuó, en la práctica, representado por su Presidente. La Sentencia 45/1986, de 17 de abril, precisó que la legitimación para iniciar un conflicto de atribuciones requiere, además de ser uno de los órganos constitucionales del Estado, “que exista en el caso concreto una conexión específica entre el órgano actor y las atribuciones defendidas que deben estimarse como propias frente a la invasión, por ejercicio indebido, del órgano constitucional demandado. Este tipo de proceso conflictual requiere no sólo el estimar ejercidas antijurídicamente por otro órgano constitucional unas determinadas atribuciones sino, además, el que el órgano que plantea el conflicto asegure y defienda ser titular de la atribución constitucional controvertida” (STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 4).

El conflicto puede ser suscitado cuando uno de los órganos del Estado “estime que otro de dichos órganos adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes orgánicas confieren al primero” (art. 73.1 LOTC). La jurisprudencia ha precisado

que este “particular y especialísimo proceso” constitucional “tiene por principal objeto una vindicación de competencia suscitada por uno de estos órganos constitucionales a consecuencia de actos o decisiones de otro órgano constitucional. La *vindicatio potestatis* sólo puede referirse a actos constitutivos de invasión de atribuciones (art. 75.2 LOTC) y pretende, agotado el trámite previo de solicitud de revocación, que se determine el órgano a que corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas” (STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 1).

El conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado es distinto al conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Este último garantiza “el ámbito de autodeterminación de un ente creador de un ordenamiento propio”. Por el contrario, el conflicto de atribuciones garantiza “la existencia de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias ... El interés preservado por el proceso conflictual es estrictamente el de respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales, lo que tradicionalmente se ha llamado ‘división de poderes’, resultando así coherente que el único vicio residenciable en él sea el deparado por una invasión de atribuciones que no respete esa distribución constitucional de poderes” (STC 45/1986, FJ 4). Dicho de otro forma, “el conflicto constitucional de atribuciones no es un proceso impugnatorio, sino que su objeto es una reivindicación competencial frente a decisiones o actos de otros órganos constitucionales que supongan una efectiva y actual invasión de atribuciones en menoscabo del órgano que debería haberlos adoptado” (STC 45/1986, FJ 2). Por consiguiente, se trata de “un cauce reparador, no preventivo, y sólo indirectamente, a consecuencia del reconocimiento de la invasión de atribuciones, puede tener efectos impugnatorios sobre tales actos y atribuciones” (STC 45/1986, FJ 1).

La Sentencia 234/2000, de 3 de octubre, atemperó esta caracterización tan estricta: admitió que el conflicto versara, no sobre qué órgano era el titular de una atribución, sino sobre si la actuación de otro órgano “frustraba el ejercicio” de una atribución cuya titularidad era indubitada. En el caso, no juzgó quién ostentaba la potestad de declarar urgente la tramitación de un proyecto de ley, pues todos aceptaban que era el Gobierno (art. 90.3 CE); sino si el Senado, al no haber admitido a trámite la declaración de urgencia de un determinado proyecto de ley efectuada por el Gobierno, había dejado “frustrado el ejercicio de una atribución que el Gobierno considera como propia ... haciendo imposible la misma en el supuesto planteado”. Lo determinante, por tanto, es que se pretenda “preservar el ámbito de atribuciones de uno de los órganos constitucionales mencionados en el art. 59.3 LOTC frente a la decisión de otro” (STC 234/2000, FJ 5).

Los conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales tienen dos fases bien diferenciadas: preprocesal y contenciosa (véanse arts. 73, 74 y 75 LOTC). Antes de acudir al Tribunal Constitucional, el órgano que se considera invadido en sus atribuciones debe dirigirse al órgano invasor, solicitando que revoque la decisión de la que se infiera la indebida asunción de atribuciones. Dispone para hacerlo del plazo de un mes, contado desde que llegue a su conocimiento la decisión conflictiva. Si el órgano al que se dirige la notificación afirmara que actúa en el ejercicio constitucional y legal de sus atribuciones, el órgano que estime indebidamente asumidas sus atribuciones planteará el conflicto ante el Tribunal Constitucional dentro del mes siguiente. Lo

mismo puede hacer si el órgano requerido no rectificase su decisión, dentro del plazo de un mes a partir de la recepción del requerimiento.

La fase procesal es sencilla. Una vez recibido el escrito inicial, el Tribunal, dentro de los diez días siguientes, trasladará dicho escrito al órgano requerido y le fijará el plazo de un mes para formular las alegaciones que estime procedentes. Idénticos traslados y emplazamientos hará a todos los demás órganos legitimados para plantear este género de conflictos, los cuales podrán comparecer en el procedimiento, en apoyo del demandante o del demandado, si entendieren que la solución del conflicto planteado afecta de algún modo a sus propias atribuciones. Una vez recibidas las alegaciones, o transcurrido el plazo para hacerlas, el Tribunal puede dictar sentencia sin más trámite. No obstante, antes de dictarla puede solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión.

La sentencia del Tribunal determinará a que órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas; declarará nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones; y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos (art. 75.1 LOTC). La Sentencia 45/1986, de 17 de abril, desestimó el conflicto suscitado por el Consejo judicial ante el Congreso y el Senado. En cambio, la Sentencia 234/2000, de 3 de octubre, estimó el conflicto interpuesto por el Gobierno contra el Senado. Su fallo dispuso: “declarar que el Acuerdo de la Mesa del Senado de 29 de noviembre de 1995 por el que se inadmitió a trámite la declaración de urgencia efectuada por el Gobierno respecto del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo invadió la atribución que el art. 90.3 CE confiere al Gobierno”. La Sentencia 234/2000 no declaró la nulidad del acuerdo del Senado porque el proyecto de ley había caducado, como consecuencia de la convocatoria de elecciones generales de 1996: la nulidad era innecesaria (FJ 14).

II. JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

De la vasta jurisprudencia constitucional que conforma esta cuestión, es posible extraer tres ideas esenciales: el legislador democrático ostenta una amplia potestad de libre configuración; no obstante, ejerce un poder limitado por la Constitución; y las leyes deben respetar la separación de poderes.

A) La libertad de configuración de la ley

Numerosas sentencias constitucionales han reafirmado, desde su inicio, que la “ley es la ‘expresión de la voluntad popular’, como dice el preámbulo de la Constitución, y es principio básico del sistema democrático” (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1; 108/1986, de 29 de julio, FJ 18; 65/1990, de 5 de abril, FJ 6; 142/1993, de 22 de abril, FJ 9; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 16; 116/1999, de 17 de junio, FJ 14; 74/2000, de 14 de marzo, FJ 4; 104/2000, de 13 de abril, FJ 8; y 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 13).

Las consecuencias que se han extraído de esta premisa basilar de la jurisprudencia constitucional son variadas e importantes. Por ofrecer algunos ejemplos:

Las normas aprobadas por el legislador pueden ser modificadas en cualquier momento, sin que la consiguiente diferencia de trato suponga la infracción del principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE): la doctrina del Tribunal Constitucional español rechaza, para efectuar un juicio de igualdad, aquellas comparaciones que intentan establecerse “entre la configuración jurídica que se encontraba vigente en distintos momentos temporales”, pues el principio de igualdad “establece la interdicción de la desigualdad injustificada o arbitraria, no de la desigualdad causada por la sucesión temporal de normas de contenido distinto, adoptadas por el legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa dentro del marco de la Constitución; ni tampoco proscribire dicho precepto los perjuicios ocasionados por los cambios legislativos” (SSTC 53/1999, de 12 de abril, FJ 5; 19/2012, de 15 de febrero, FJ 9). El principio de igualdad “no impide el distinto tratamiento temporal de situaciones iguales motivado por la sucesión normativa, porque no exige que se deba dispensar un idéntico tratamiento a todos los supuestos con independencia del tiempo en que se originaron o produjeron sus efectos” (SSTC 38/1995, de 13 de febrero, FJ 4; 339/2006, de 11 de diciembre, FJ 3; y 84/2008, de 21 de julio, FJ 7). Esto supone que en los supuestos de sucesión de normas “la diferencia de trato en razón de las distintas condiciones de cada régimen o sistema” (SSTC 158/1990, de 18 de octubre, FJ 5; y 58/1991, de 14 de marzo, FJ 4), razón por la cual “no puede hacerse equivaler a una desigualdad de trato temporal ni constituye, en sí misma, infracción del art. 14 de la Constitución” (STC 128/1989, de 17 de julio, FJ 3). En suma, “la diferenciación normativa entre sujetos del

ordenamiento a causa de la sucesión de normas en el tiempo no puede presentarse, *prima facie*, como atentatoria del principio de igualdad” (STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 9). Con relación a la materia tributaria, la jurisprudencia ha señalado que la desigualdad generada como consecuencia de modificaciones normativas no constituye, en sí misma, una infracción del principio de igualdad cuando la diferencia de régimen es consecuencia de una sucesión de normas que responden a principios y condiciones diversas (SSTC 103/1984, de 12 de noviembre, FJ 3; 121/1984, de 12 de diciembre, FJ 2; 128/1989, de 17 de julio, FJ 3; 54/2006, de 27 de febrero, FJ 5; y 19/2012, de 15 de febrero, FJ 9).

La libertad de configuración del legislador tiene una relevancia especial en materia económica y social. Como dice la reciente Sentencia 20/2012, de 16 de febrero (FJ 8), optar “por un modelo de financiación de la justicia civil mediante impuestos o por otro en el que sean los justiciables quienes deben subvenir a los gastos generados por su demanda de justicia mediante tasas o aranceles, o bien por cualquiera de los posibles modelos mixtos en donde el funcionamiento de los Tribunales del orden civil es financiado parcialmente con cargo a los impuestos y con cargo a tasas abonadas por quienes resultan beneficiados por la actuación judicial, en distintas proporciones, es una decisión que en una democracia, como la que establece la Constitución española, corresponde al legislador. Como ha declarado una consolidada jurisprudencia, el legislador goza de un amplio margen de libertad en la configuración de los impuestos y los demás tributos que sirven para sostener los gastos públicos (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 4; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 5; 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; y 7/2010, de 27 de abril, FJ 6). En el ejercicio de su libertad de configuración normativa, el legislador debe tomar en consideración las circunstancias y los datos relevantes, atendida la naturaleza y finalidad de los distintos impuestos, tasas y otras figuras tributarias que puede establecer, dentro de los márgenes constitucionales [STC 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 6 a)]. Como afirmamos en la Sentencia 214/1994, de 14 de julio, ‘es obvio que el legislador puede estar guiado por razones de política financiera o de técnica tributaria, que le lleven a elegir la [regulación] más conveniente o adecuada’; lo que no corresponde en modo alguno a este Tribunal es enjuiciar si las soluciones adoptadas en la ley tributaria sometida a control de constitucionalidad son las más correctas técnicamente, aunque indudablemente se halla facultado para determinar si en el régimen legal del tributo el legislador ha sobrepasado o no los límites constitucionales [FJ 5 b)]. — La libertad de configuración del legislador alcanza igualmente a la vertiente del gasto público. Los servicios y prestaciones públicos ‘corresponde delimitarlos al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias’, como dijimos en la Sentencia 16/1994, de 20 de enero (FJ 3), específicamente en relación con la gratuidad de la justicia”.

Así, los derechos que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social (arts. 41 y 50 CE) son de estricta configuración legal; el legislador dispone de un amplio margen de libertad para modular la acción protectora del sistema, en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél. Como han afirmado las Sentencias 77/1995, de 20 de mayo (FJ 4), y 78/2004, de 29 de abril (FJ 3), la Constitución española convierte a la Seguridad Social en una función estatal en la que pasa a ocupar una posición decisiva el remedio de “situaciones de necesidad”; pero tales situaciones han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto general en que se producen y en conexión con las

circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales. No puede excluirse que el legislador, apreciando la importancia relativa de las situaciones de necesidad a satisfacer y en atención a las circunstancias indicadas, regule el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar o las modifique para adaptarlas a las necesidades del momento. Los arts. 41 y 50 CE no constriñen al establecimiento de un único sistema prestacional fundado en principios idénticos, ni a la regulación de unos mismos requisitos o la previsión de iguales circunstancias determinantes del nacimiento del derecho. La identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos podrá constituir algo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo jurídico, ni vulnera el principio de igualdad (STC 75/2011, de 19 de mayo, FJ 5).

El margen que la Constitución deja al legislador democrático es tan ancho, que en ocasiones le permite establecer soluciones distintas a las juzgadas por la justicia constitucional al resolver casos concretos. Así, la Sentencia 152/2001, de 29 de septiembre, declaró que no era inconstitucional que una ley no permitiera en determinados casos que la madre cediera al padre parte del disfrute de un permiso por parto: pero indicó expresamente que cosa “distinta es que el legislador, en el legítimo ejercicio de su libertad de configuración del régimen jurídico de los funcionarios y en apreciación de las circunstancias socioeconómicas concurrentes en cada momento, pudiera atribuir en este supuesto al padre, si lo estimase oportuno (como lo ha hecho en el ámbito laboral, mediante la reforma introducida en el art. 48.4 [de la Ley del estatuto de los trabajadores] por la disposición adicional undécima de la Ley Orgánica 3/2007, con el propósito de contribuir a un reparto más equilibrado de las responsabilidades familiares), el derecho a la obtención del permiso, y sin que ello signifique que la opción legislativa contraria sea por ello inconstitucional” (FJ 3, párrafo 11; en la misma línea, STC 109/1993, de 25 de marzo, FJ 3).

Igualmente, la jurisprudencia ha reconocido expresamente que la “garantía frente al despido del derecho a la no discriminación por razón de sexo de las trabajadoras embarazadas no exige necesariamente un sistema de tutela objetiva como el previsto por el legislador en la Ley 39/1999. Serían posibles, desde esta perspectiva, otros sistemas de protección igualmente respetuosos con el art. 14 CE como, en particular, el que estaba en vigor en el momento de la reforma legal”, y que había sido corroborado por una nutrida jurisprudencia constitucional (SSTC 41/2002, de 25 de febrero, y 17/2003, de 30 de enero, entre otras). “Sin embargo, una vez que el legislador ha optado por un desarrollo concreto del art. 14 CE, que incrementa las garantías precedentes ... no puede el órgano judicial efectuar una interpretación restrictiva y ajena a las reglas hermenéuticas en vigor que prive al precepto legal de aquellas garantías establecidas por el legislador y con las que la trabajadora podía razonablemente entenderse amparada en su determinación personal, pues con ello se estaría impidiendo la efectividad del derecho fundamental de acuerdo con su contenido previamente definido (STC 229/2002, de 9 de diciembre, FJ 4)”. Por ende, se declaró nulo el despido de una trabajadora embarazada, a pesar de que la empresa ignoraba su estado, en atención a la reforma del Estatuto de los trabajadores por la Ley 39/1999 (STC 92/2008, de 21 de julio, FJ 9).

B) La sujeción del legislador a la Constitución

La amplia libertad del Parlamento cuando establece o modifica las leyes no debe hacer olvidar que en “un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este Tribunal velar porque se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas” (de nuevo, SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1; 108/1986, de 29 de julio, FJ 18; 65/1990, de 5 de abril, FJ 6; 142/1993, de 22 de abril, FJ 9; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 16; 116/1999, de 17 de junio, FJ 14; 74/2000, de 14 de marzo, FJ 4; 104/2000, de 13 de abril, FJ 8; y 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 13).

Desde la Sentencia 11/1981, de 8 de abril (FJ 7), la doctrina constitucional ha subrayado que “en un plano hay que situar las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan, y en otro plano distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos. La Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo. La labor de interpretación de la Constitución no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes imponiendo autoritariamente una de ellas. A esta conclusión habrá que llegar únicamente cuando el carácter unívoco de la interpretación se imponga por el juego de los criterios hermenéuticos. Queremos decir que las opciones políticas y de gobierno no están previamente programadas de una vez por todas, de manera tal que lo único que cabe hacer en adelante es desarrollar ese programa previo”.

Como afirmó la Sentencia 194/1989, de 16 de noviembre (FJ 2), la “Constitución, como marco normativo, suele dejar al legislador márgenes más o menos amplios dentro de los cuales aquél puede convertir en ley sus preferencias ideológicas, sus opciones políticas y sus juicios de oportunidad ... El legislador es libre dentro de los límites que la Constitución establece para elegir la regulación de tal o cual derecho o institución jurídica que considere más adecuada a sus propias preferencias políticas. Quien no puede dejarse llevar a este terreno es el Tribunal Constitucional”. Así lo ha reafirmado recientemente la Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre, al enjuiciar el caso extremo de una ley de medidas legislativas aprobada junto con la ley de presupuestos generales del Estado para el ejercicio de 1999: la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, es una ley ordinaria que había modificado setenta y seis leyes, siete decretos legislativos y seis decretos-leyes, “por el solo hecho de ser una ley posterior”.

La Sentencia 136/2011 sostiene que “el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues [no] existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo”. Dejando al margen la iniciativa legislativa popular⁷, no existe prohibición alguna en el texto constitucional a la existencia de leyes complejas, multisectoriales o de contenido

⁷ La ley que regula la iniciativa legislativa popular dispone su inadmisión cuando “el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí”: art. 5.2 c) de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo.

heterogéneo; y tampoco existe ningún límite a su uso o contenido, pues la Constitución no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta. “A este respecto hay que señalar que no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado. Sin embargo, los reparos que pudieran oponerse a la técnica de las leyes multisectoriales, por su referencia a un buen número de materias diferentes, no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad *stricto sensu*, tanto más cuanto que una y otra norma legal son obra del legislador democrático. Por tanto, aun aceptando que una ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal ‘no lo es de técnica legislativa’ [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de ‘perfección técnica de las leyes’ (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control ‘nada tiene que ver con su depuración técnica’ (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4)” (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3).

El legislador es libre para legislar: lo que no puede hacer es asumir la labor de aplicar la Constitución. Desde la fundamental Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (FJ 4), es doctrina firme que “lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente. La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél”. Observación que no obsta a que sea cierto “que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos”.

Lo que le está vedado al legislador, estatal o autonómico, es la interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional de reparto competencial con pretensión de vinculación general a todos los poderes públicos, imponiéndoles su propia interpretación de la Constitución; sin embargo, los poderes legislativos constituidos, estatal o autonómico, ejercerán su función legislativa de modo legítimo cuando, partiendo de una interpretación de la Constitución, sus normas se dirijan a su ámbito competencial, ejerciendo las competencias propias, siempre que, al hacerlo, no

pretendan imponer a todos los poderes públicos, como única, una determinada opción interpretativa del precepto constitucional, pues “al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5; 17/1991, de 31 de enero, FJ 7; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 21; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 6; 15/2000, de 20 de enero, FJ 4; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 8; 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 6 y 57; 18/2011, de 3 de marzo, FJ 7).

Finalmente, es posible anotar que la Constitución, además de establecer numerosos límites específicos (entre los cuales podría destacarse la enunciación de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, en su título I) ha enumerado un conjunto de principios generales como límites de los poderes públicos que atañen directamente al legislador, en su artículo 9, apartado 3⁸, cuya importancia ha sido destacada por una variada jurisprudencia. Como ejemplo podría traerse a colación el principio de publicidad de las normas, “garantía básica del ordenamiento jurídico”: su contenido “implica la necesidad de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes antes de que pueda exigirse su cumplimiento general” (SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 8; 90/2009, de 20 de abril, FJ 5). Esta garantía “aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 CE, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento” (SSTC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 3; y 3/2003, de 16 de enero, FJ 10).

C) Leyes singulares y la reserva de potestad judicial

También es doctrina constitucional firme que “las Cortes Generales, como titulares ‘de la potestad legislativa del Estado’ (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución” (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4). Entre estos límites destacan los que derivan del principio de separación de los poderes: el legislador no puede gobernar ni juzgar.

El primer axioma conduce a la *vexata questio* del contenido de la ley: si es ley cualquier medida que adopte el legislador o, por el contrario, la ley debe contener normas generales y abstractas. La jurisprudencia española sostiene que “el dogma de la generalidad de la ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con

⁸ “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

valor de ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos”; aunque, eso sí, esas leyes singulares no vienen a constituir el ejercicio normal de la potestad legislativa, “sino que se configuran como ejercicio excepcional de esta potestad” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10). En efecto, en “la Constitución española no existe precepto, expreso o implícito, que imponga una determinada estructura formal a las Leyes, impeditiva de que éstas tengan un carácter singular, si bien consagra principios que obligan a concebir dichas Leyes con [una] naturaleza excepcional” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11). Como ha dicho la Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre (FJ 3), con relación a las disposiciones legislativas existe un límite que deriva del texto constitucional, aunque no sea absoluto: “es el que previene frente a su singularidad, como antónimo de su generalidad. Las leyes tienen que tender a la generalidad, tanto formal como materialmente, siendo la excepción las ‘leyes singulares’ o ‘leyes de caso único’, esto es ‘aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro’ (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10; y 48/2003, de 12 de marzo, FJ 14; en el mismo sentido, ATC 291/1997, de 22 de julio)”.

Esta doctrina ha dado lugar a que se juzgase inconstitucional una Ley de Canarias que había declarado la necesidad de ocupación de dos edificios concretos, para llevar a cabo unas obras de ampliación de la sede del Parlamento de la Comunidad Autónoma. La Sentencia 48/2005, de 3 de marzo, recordó que “el régimen jurídico *ad hoc* establecido por las leyes expropiatorias singulares debe respetar las garantías establecidas en el art. 33.3 CE (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13), esto es, las expropiaciones legislativas deben responder a una finalidad de utilidad pública o interés social (*causa expropriandi*), deben garantizar la correspondiente indemnización y deben, por último, respetar lo dispuesto en las leyes. En relación con esta última garantía, que hemos calificado como ‘garantía del procedimiento expropiatorio’ ... hemos dicho que ‘se establece en beneficio de los ciudadanos y tiene por objeto proteger sus derechos a la igualdad y seguridad jurídica, estableciendo el respeto y sumisión a normas generales de procedimiento legalmente preestablecidas, cuya observancia impida expropiaciones discriminatorias o arbitrarias’ ... Y hemos precisado que la ‘naturaleza excepcional y singular’ inherente a las leyes singulares de expropiación ‘no autoriza al legislador a prescindir de la garantía del procedimiento expropiatorio establecido en las leyes generales de expropiación, al cual deben igualmente someterse; pero ello no es obstáculo para que la propia singularidad del supuesto de hecho que legitima la expropiación legislativa autorice al legislador para introducir en el procedimiento general las modificaciones que exija dicha singularidad excepcional, siempre que se inserten como especialidades razonables que no dispensan de la observancia de las demás normas de los procedimientos contenidos en la legislación general’ [STC 166/1986, FJ 13 c)]”. La Sentencia 48/2005 avanzó en este razonamiento, al precisar “el umbral de las circunstancias excepcionales que justifican la figura de la ley expropiatoria singular”: tales circunstancias “sólo podrán darse si la idoneidad de los bienes a expropiar es indiscutible en atención al fin legítimamente perseguido y si la naturaleza misma de esos bienes, su identidad, diversidad o localización convierten en imposible, por insuficiente, el recurso a la simple acción administrativa” (FJ 6). En el caso, no apreció que se dieran tales circunstancias; y, además “de no venir justificada por circunstancias excepcionales, la Ley recurrida ofrece una estructura y contenido que no permiten que la defensa de los derechos e intereses de los particulares expropiados

pueda satisfacerse en esta sede sin perjuicio de su contenido material ni menoscabo de la naturaleza propia de nuestra jurisdicción” constitucional (FJ 7).

La potestad legislativa tiene un segundo límite estructural, esta vez impuesto porque la Constitución atribuye a los Tribunales de justicia el monopolio de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE). La jurisprudencia constitucional ha indicado que del principio de exclusividad de Jueces y Magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional no puede inferirse la existencia de una correlativa prohibición impuesta al legislador, por la que se condicione su libertad de configuración para elegir el nivel de densidad normativa con que pretende regular una determinada materia. La Sentencia 181/2000, de 29 de junio (FJ 19), enjuició la vigente legislación sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos de motor, que en 1995 había introducido un detallado sistema legal de baremación de los daños y perjuicios causados a las personas en accidente de circulación y las consecuentes indemnizaciones. La Sentencia 181/2000 admitió que, en su propósito de uniformar criterios valorativos y limitar el arbitrio judicial, la ley había eliminado en gran medida la capacidad de estimación y valoración por parte del juzgador que debe determinar el *quantum* de las indemnizaciones, de acuerdo con la legislación anterior (en particular el art. 1902 del Código civil), convirtiéndolo en mero ejecutor de la Ley cuestionada. Sin embargo, mantuvo que las nuevas “previsiones normativas en modo alguno interfieren en el adecuado ejercicio de la potestad jurisdiccional, puesto que corresponde a cada Juez o Tribunal verificar, con arreglo a lo alegado por las partes y lo que hubiese resultado de la prueba practicada, la realidad del hecho dañoso y la conducta e imputación al agente causante del daño, determinando su incidencia en relación con los daños producidos; así como subsumir los hechos en las normas, seleccionando e interpretando el Derecho de aplicación al caso, lo que supone, cuando fuese pertinente, concretar los diversos índices y reglas tabulares que utilizará para el cálculo de las indemnizaciones a que hubiese lugar, modulando su cuantía en función de su estimación acerca de la concurrencia o no de los distintos factores de corrección legalmente establecidos; y, en definitiva, emitir los oportunos pronunciamientos resolviendo, conforme a la ley, la controversia existente entre las partes, cuidándose, en su caso, de la ejecución del fallo. — Resulta así, que de la mayor o menor densidad de contenidos normativos que, en lo que atañe a la valoración y cuantificación de los daños personales, presenta el régimen legal introducido por la Ley 30/1995, no se deriva restricción alguna de las facultades pertenecientes a Jueces y Tribunales para el ejercicio exclusivo ‘de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado’ (art. 117.3 CE)” (FJ 19).

Esta valoración general positiva de la ley de baremos de accidentes de tráfico no impidió que un precepto concreto de la ley fuera declarado inconstitucional, precisamente por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva. La tabla V del anexo de la Ley 30/1995, reguladora de las indemnizaciones por incapacidad temporal, había establecido una norma para fijar los perjuicios económicos derivados de lesiones temporales. Estos perjuicios fueron incorporados por la ley al sistema de valoración “como simple factor de corrección de la indemnización básica [lo que] impide injustificadamente su individualización; mientras que, de otro lado, se obliga injustificadamente a la víctima del hecho circulatorio a soportar una parte sustancial de las pérdidas económicas derivadas del daño personal padecido, con el ilógico resultado de convertir a la culpa en un título de imputación que, paradójicamente, siempre opera en perjuicio de los legítimos derechos de la víctima”. Por estas razones, la Sentencia

181/2000 concluyó que este aspecto de la Ley era inconstitucional por establecer un límite irrazonable y carente de toda justificación al derecho de resarcimiento de la víctima, con un resultado arbitrario y, por lo tanto, contrario al art. 9.3 de la Constitución (FFJJ 15 – 17); y, simultáneamente, que la “configuración normativa de la analizada tabla V, referida a la indemnización de las lesiones temporales, determina que la pretensión resarcitoria de las víctimas o perjudicados no pueda ser efectivamente satisfecha en el oportuno proceso, con la consiguiente vulneración de su derecho a una tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)”. Pues al imponer “un sistema legal de tasación de carácter cerrado ... que no admite ni incorpora una previsión que permita la compatibilidad entre las indemnizaciones así resultantes y la reclamación del eventual exceso a través de otras vías procesales de carácter complementario, el legislador ha establecido un impedimento insuperable para la adecuada individualización del real alcance o extensión del daño, cuando su reparación sea reclamada en el oportuno proceso, con lo que se frustra la legítima pretensión resarcitoria del dañado, al no permitirle acreditar una indemnización por valor superior al que resulte de la estricta aplicación de la referida tabla V”. La inconstitucionalidad se predicaba “únicamente en cuanto tales indemnizaciones tasadas deban ser aplicadas a aquellos supuestos en que el daño a las personas, determinante de ‘incapacidad temporal’, tenga su causa exclusiva en una culpa relevante y, en su caso, judicialmente declarada, imputable al agente causante del hecho lesivo” (FFJJ 20 y 21).

Finalmente, la Constitución también impide que el legislador interfiera en la ejecución de sentencias firmes. El derecho a la ejecución en sus propios términos de las resoluciones judiciales firmes, que deriva directamente del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), no impide que la ejecución de un fallo concreto devenga legal o materialmente imposible cuando se produce “la modificación sobrevenida de la normativa aplicable a la ejecución de que se trate, o, si se quiere, una alteración de los términos en los que la disputa procesal fue planteada y resuelta, ya que, como regla general, una vez firme la Sentencia, a su ejecución sólo puede oponerse una alteración del marco jurídico de referencia para la cuestión debatida en el momento de su resolución por el legislador” (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 9, con cita de la STC 41/1993, de 8 de febrero, FJ 2). La jurisprudencia no ha descartado, sin embargo, que se puede infringir la Constitución “en aquellos supuestos en los que el efecto directo de una ley o del régimen jurídico de una materia en ella establecido sea, precisamente, el de impedir que un determinado fallo judicial se cumpla ... pues siendo indudable que la Constitución reconoce al legislador un amplio margen de libertad al configurar sus opciones, no es menos cierto que también le somete a determinados límites, entre ellos el que se deriva del art. 24.1 CE. Lo que se corresponde con la importancia que posee el logro de una tutela judicial efectiva y el cumplimiento de las resoluciones judiciales firmes en un Estado de Derecho como el que ha configurado nuestra Constitución en su art. 1.1, y constituye, además, patrimonio común con otros Estados de nuestro entorno europeo [art. 3, en relación con el art. 1 a) del Estatuto del Consejo de Europa, hecho en Londres el 5 de mayo de 1949]” (STC 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 4). Por tanto, “no tiene cabida en nuestra Constitución aquella ley o el concreto régimen jurídico en ella establecido cuyo efecto sea el de sacrificar, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme. Si se quiere, dicho en otros términos, cuando de forma patente o manifiesta no exista la debida proporción entre el interés encarnado en la Ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar. Pues en este caso, atendidas las características del proceso y el contenido del

fallo de la Sentencia (SSTC 153/1992, de 3 de mayo, FJ 4, y 91/1993, de 15 de marzo, FJ 3), cabría estimar que tal Ley sería contraria al art. 24.1 en relación con los arts. 117.3 y 118 CE, al faltar la debida proporción entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto (STC 4/1988, de 21 de enero, FJ 5)” (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 11).

En tales supuestos, la doctrina constitucional afirma que corresponde al Tribunal Constitucional determinar, en atención a las circunstancias del caso, si el efecto obstativo de la ley sobre la ejecución de la sentencia puede encontrar o no justificación en una razón atendible, esto es, teniendo en cuenta los valores y bienes constitucionalmente protegidos. Y si la respuesta fuera afirmativa le compete ponderar, en segundo término, si el sacrificio del pronunciamiento contenido en el fallo guarda la debida proporción entre los intereses protegidos y en colisión o, por el contrario, resulta inútil, va más allá de lo necesario o implica un manifiesto desequilibrio o desproporción entre los intereses en juego. Fiscalización de la constitucionalidad de la ley mediante una ponderación de bienes e intereses en conflicto que ha de ser particularmente estricta para excluir, cuando la desproporción no sea manifiesta, que el legislador vaya más allá de sus legítimas opciones y, al hacerlo, incida indebidamente en situaciones tuteladas por el art. 24.1 CE, quebrantando así elementos esenciales del Estado de Derecho (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 11).

Debe tenerse en cuenta que la exigencia constitucional de la efectividad de las sentencias firmes en la que el ordenamiento jurídico, que es el presupuesto de su fallo, se sitúa en un plano temporal del pasado, no cierra al legislador la posibilidad de modificar dicho ordenamiento jurídico, para articular de modo diferente los intereses que considere dignos de protección por la ley, dentro de los límites constitucionales, que el legislador debe siempre respetar. Y en tal caso, ante el eventual contraste entre valores constitucionales distintos, será el Tribunal Constitucional el llamado a solucionar las dificultades constitucionales que, en su caso, se susciten, atendiendo a los criterios que se acaban de referir. El hecho de que un determinado interés goce de una determinada protección de la ley en un momento dado, no produce una petrificación del ordenamiento jurídico en el estado en que lo aplicó una determinada sentencia, ni priva al legislador de la facultad de decidir de un modo distinto en otro momento si ese interés puede mantener la prioridad que tuvo en su protección respecto a otros o, por el contrario, si son éstos últimos los que deban merecer protección prioritaria en la ley. En definitiva, la efectividad de la tutela judicial obtenida en el marco de una determinada ley no es de por sí razón suficiente para afirmar un posible vicio de inconstitucionalidad de una ley ulterior que modifique aquélla en cuya aplicación se obtuvo la tutela, si dicha ley nueva se acomoda a los límites constitucionales (STC 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 4).

2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿Y respecto de las normas de rango reglamentario?

El Gobierno ostenta potestad normativa: con carácter general, ejerce la potestad reglamentaria (art. 97 CE); además, puede aprobar normas con fuerza de ley en dos casos: si así lo disponen las Cortes, mediante la correspondiente delegación legislativa (art. 82 CE); o en caso de extraordinaria y urgente necesidad, en que el Gobierno puede aprobar disposiciones legislativas provisionales (art. 86 CE).

A) Reglamentos

El Gobierno ejerce “la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes” (art. 97 CE). Los reglamentos son disposiciones generales de rango inferior a la ley, que la Constitución de 1978 somete a distintos límites.

El principal está formado, sin duda, por las distintas reservas de ley que traza la Constitución: algunas de amplio alcance, como la relativa al ejercicio de los derechos y libertades fundamentales (art. 53.1 CE), que a su vez incorporan reservas en materias de especial importancia: privaciones de libertad (art. 17 CE), infracciones y sanciones (art. 25 CE), tributos y otras prestaciones patrimoniales (art. 31 CE), matrimonio (art. 32 CE), propiedad privada (art. 33 CE), trabajo y ejercicio de las profesiones tituladas (art. 35 y 36 CE).

La jurisprudencia constitucional ha indicado que el “principio de reserva de Ley entraña ... una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. Y este criterio aparece contradicho con evidencia mediante cláusulas legales, del tipo de la que ahora se cuestiona, en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir” (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4). Lo que condujo a declarar contrario a la Constitución un precepto de la Ley de bases de la sanidad nacional de 1944 que habilitaba al Gobierno para establecer libremente por vía reglamentaria la regulación y limitación del establecimiento de oficinas de farmacia.

La jurisprudencia ha sido especialmente copiosa en lo concerniente a infracciones y sanciones, tanto penales como administrativas: desde la temprana Sentencia 2/1981, de 30 de enero, hasta la reciente Sentencia 135/2010, de 2 de diciembre, insisten en sus rasgos esenciales: el derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, que también es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo y no solamente al penal en sentido estricto. El principio constitucional comprende una doble garantía, formal y material: La garantía material deriva del mandato de taxatividad (*lex certa*) y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones (a partir de la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2: entre otras, SSTC 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4; o 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2). La garantía formal, por su parte, hace referencia al rango necesario de las normas que tipifican dichas conductas y sanciones: la doctrina constitucional reitera que el término “legislación vigente” contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo, FJ único y jurisprudencia allí citada).

De este modo, la garantía formal supone la interdicción de que la ley se remita al reglamento sin determinar previamente los elementos esenciales de la conducta antijurídica en la propia ley. De conformidad con la referida doctrina, el Tribunal Constitucional español ha entendido que la técnica normativa de tipificación por remisión y en blanco de la ley al reglamento, dejando a la potestad reglamentaria por entero y *ex novo* la definición de las conductas susceptibles de sanción, resulta frontalmente contraria al principio de legalidad en materia sancionadora del art. 25.1 CE. Así lo afirmó la STC 341/1993, de 18 de noviembre (FJ 10), que declaró, por dicha razón, la inconstitucionalidad y nulidad del inciso final del art. 26 j) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana; asimismo la STC 60/2000, de 2 de marzo (FJ 4), declaró la inconstitucionalidad y nulidad del art. 142 n) de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres; la STC 162/2008, de 15 de diciembre (FJ 2), declaró la inconstitucionalidad y nulidad del art. 31.3 a) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria; y la STC 81/2009, de 23 de marzo (FJ 5), que declaró la inconstitucionalidad y nulidad del art. 69.3 c) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte.

La aplicación de la anterior doctrina al ámbito administrativo sancionador requiere, no obstante, introducir algunos matices: el alcance de la reserva de ley contenida en el art. 25.1 CE tiene, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, una eficacia relativa o limitada, no pudiendo ser tan estricto como el que se aplica a los tipos y sanciones penales por distintas razones que atañen “al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias” (STC 2/1987, de 21 de enero), bien “por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio) o materiales”. De este modo, el mandato del art. 25.1 CE aplicado al ámbito administrativo sancionador determina que es necesaria la cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a disposiciones reglamentarias, siempre que en aquélla queden

suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, de tal forma que quede totalmente excluido que las remisiones de la ley al reglamento hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (SSTC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9; 101/1988, de 8 de junio, FJ 3; 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3; 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3; 229/2007, de 5 de noviembre, FJ 2; o 104/2009, de 4 de mayo, FJ 3).

La jurisprudencia también ha salvaguardado la reserva constitucional de ley en materia de tributos o, más genéricamente, del establecimiento de prestaciones personales o patrimoniales de carácter público (arts. 133.1 y 31.3 CE). Es la ley la que debe fijar los elementos esenciales de los impuestos: si bien la reserva de ley en materia tributaria ha sido establecida por la Constitución de una manera flexible, tal reserva cubre los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria y concretamente la creación *ex novo* del tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuraciones del mismo (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4, en relación con un canon o tasa; sobre impuestos, las SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 4; 73/2011, de 19 de mayo, FJ 3). En aplicación de tal doctrina se ha declarado inconstitucional una ley que preveía un recargo en el impuesto sobre la renta de las personas físicas a favor de los Ayuntamientos, que determinaba la base (la cuota líquida del impuesto) pero no el tipo o porcentaje aplicable, del que sólo se prescribía que habrá de consistir «en un porcentaje único», con lo que habrían de ser los Ayuntamientos, que carecen —a diferencia de las Comunidades Autónomas— de potestad legislativa los que habrían de fijar por sí dicho porcentaje con total y absoluta discrecionalidad y sin estar condicionados por límite legal alguno (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3).

El principio de legalidad en materia tributaria responde en su esencia a la vieja idea, cuyo origen se remonta a la Edad Media, de garantizar que las prestaciones que los particulares satisfacen a los entes públicos sean previamente consentidas por sus representantes; la reserva de ley se configura como una garantía de autoimposición de la comunidad sobre sí misma y, en última instancia, como una garantía de la libertad patrimonial y personal del ciudadano (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4). El legislador puede alterar el alcance de las figuras que integraban la categoría de tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales) cuando fue aprobada la Constitución en 1978, y puede crear nuevos ingresos de Derecho público. Sin embargo, existe una reserva de ley en todo lo que sea una “prestación patrimonial de carácter público” (art. 31.3 CE); por ello mismo, cuando la obligación que lleva aparejada el pago de la prestación es asumida libre y voluntariamente por el ciudadano, la intervención de sus representantes resulta innecesaria, puesto que la garantía de la autoimposición y, en definitiva, de su libertad patrimonial y personal queda plenamente satisfecha. La imposición coactiva de la prestación patrimonial o, lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla es, en última instancia, el elemento determinante de la exigencia de reserva de ley; por ello, bien puede concluirse que la coactividad es la nota distintiva fundamental del concepto de prestación patrimonial de carácter público, lo que condujo a declarar parcialmente inconstitucional la regulación legal de los precios públicos introducida en 1989, que permite a numerosos entes administrativos exaccionar un precio por la realización de sus actividades (STC 185/1995, de 5 de diciembre, en una línea jurisprudencial que llega hasta la STC 74/2010, de 18 de octubre).

B) Delegaciones legislativas

Las disposiciones generales que aprueba el Gobierno, con la forma de Reales Decretos (o de Decretos en el caso de las Comunidades Autónomas) son siempre de rango inferior a la ley: no pueden modificar las normas con fuerza de ley y, si las contradicen, incurren en nulidad de pleno Derecho, en virtud del principio de jerarquía normativa (art. 9.3, inciso 2, CE).

La Constitución, empero, dispone que las Cortes Generales “podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas”; las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada deben ser identificadas con un nombre específico: Decretos Legislativos (arts. 82.1 y 85 CE). La delegación legislativa puede servir para formar textos articulados, que desarrollen unas bases aprobadas por una ley; o para refundir varios textos legales en uno solo. En el primer caso, la delegación debe otorgarse mediante una ley de bases; en el segundo, basta con una ley ordinaria (art. 82.2 CE). Las leyes de bases deben delimitar con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio; por su parte, la autorización para refundir textos legales debe determinar el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

La Constitución española establece límites estrictos a la delegación legislativa, además de los ya señalados: 1) materialmente, la delegación ha de ser determinada y no puede versar sobre el desarrollo de los derechos y libertades, los estatutos de autonomía, el régimen electoral general u otras materias reservadas a las leyes orgánicas; 2) debe ser otorgada de forma expresa, para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio; 3) sólo puede ser otorgada al Gobierno, que no puede subdelegarla; 4) las leyes de bases no podrán en ningún caso autorizar su propia modificación o facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

La jurisprudencia constitucional ha hecho valer los distintos límites constitucionales a la legislación delegada, a partir de un conjunto coherente de principios expuestos desde fecha temprana. La Constitución española, en su artículo 66, “determina taxativamente que las Cortes Generales representan al pueblo español y ejercen la potestad legislativa del Estado. Esta declaración constitucional, pilar sobre el que se cimenta el régimen democrático y parlamentario hoy vigente en España, conlleva: a) el reconocimiento indiscutible de que las Cortes Generales son las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario; b) la primacía de la Ley, norma sancionada y promulgada por el Rey (art. 62), en cuanto expresión de la voluntad soberana del pueblo representado por las Cortes, únicamente sometida a la supremacía de la Constitución; y c) que en el proceso ordinario de elaboración de las leyes, la Constitución reconoce al Gobierno la iniciativa legislativa, que comparte con el Congreso y el Senado en su ejercicio directo, así como con la iniciativa popular ejercitada en los términos establecidos en el art. 87 CE. El Gobierno podrá también dictar normas con rango de Ley, previa delegación de las Cortes Generales (Decretos Legislativos) o en los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad (Decretos-leyes), pero esta posibilidad se configura, no obstante, como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en

consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman” (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1).

“El ejercicio por parte del Gobierno de la potestad de dictar normas con rango de ley previa delegación legislativa está sometido a unos requisitos formales contenidos en el art. 82 CE que tienden a delimitarlo, encuadrándolo en un marco necesariamente más estrecho que aquel en el que se mueven las Cortes Generales en cuanto órgano legislador soberano. De la anterior consideración se derivan dos importantes consecuencias pertinentes al caso que nos ocupa: a) que un precepto determinado que si emanara directamente de las Cortes no sería inconstitucional a no ser por oposición material a la Constitución, puede serlo si procede del Gobierno a través de un Decreto legislativo por haber ejercitado aquél de modo irregular la delegación legislativa; b) que el Tribunal Constitucional cuando se someta a su control de constitucionalidad por la vía procesal adecuada ... un determinado Decreto legislativo, debe conocer del mismo en razón de la competencia que le atribuyen los arts. 163 CE y 27.2 b) LOTC y ha de resolver ... en base a criterios estrictamente jurídico-constitucionales cimentados en la necesidad de determinar, de una parte, si se han respetado los requisitos formales para el ejercicio de la potestad legislativa por vía delegada, y de otra, si el precepto o preceptos cuya constitucionalidad se cuestione ... es, por razón de su contenido, contrario a la Constitución. Es cierto que la competencia del Tribunal Constitucional en esta materia ha de ejercerse sin perjuicio de reconocer la de otros Tribunales e incluso la eventual existencia de otras formas adicionales de control como dispone el art. 82.6 de la Constitución, pero en el presente caso, en el que se cuestiona la constitucionalidad de un determinado precepto por razones formales y materiales y en el que el contenido de la norma cuestionada se refiere a materia constitucionalmente reservada a la Ley ... el Tribunal no puede eludir el juicio de inconstitucionalidad y ha de entrar a resolverlo considerando las posibles razones formales como un *prius* lógico respecto a las materiales” (STC 51/1982, de 19 de julio, FJ 1; en la misma línea, SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2.a; 205/1993, de 17 de junio, FFJJ 3 a 6; 159/2001, de 5 de julio, FJ 5; 51/2004, de 5 de julio, FFJJ 5 a 8; y 166/2007, de 4 de julio, FJ 2).

La Constitución prevé expresamente que la ley de delegación establezca otros controles, en particular en sede parlamentaria. Así lo recoge expresamente el Reglamento del Congreso de los Diputados, que dispone el procedimiento a seguir si la ley de delegación prevé un control político del uso de la delegación (arts. 152 y 153 RC). La jurisprudencia ha precisado que, en caso de haberse llevado a cabo un control parlamentario, la resolución adoptada sería “un elemento más a tener en cuenta a la hora de verificar, en sede constitucional, el ajuste de la refundición a las condiciones y límites establecidos en la Constitución y en la Ley de delegación”; pero que dicho control “ni impide ni prejuzga el control que a este Tribunal compete [art. 27.2 b) LOTC], fundamentalmente porque el ejercido a través de esa vía por el Parlamento ... no es un control de naturaleza jurisdiccional” (SSTC 159/2001, de 5 de julio, FJ 9, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 7).

En el contexto del Estado de las autonomías, la jurisprudencia ha precisado que no se debe confundir la ley de bases, que incorpora una delegación legislativa, con las leyes básicas en las que el Estado ejerce su competencia para fijar las bases legislativas de una materia, que luego son desarrolladas mediante leyes de las Comunidades Autónomas con competencia en esa materia (SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 2, o 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2).

C) *Decretos-leyes*

La Constitución española habilita al Gobierno para que adopte Decretos con fuerza de ley, bajo la denominación de Decreto-ley (art. 86 CE). Sin embargo, los somete a estrictos requisitos: 1) sólo pueden ser dictados en “caso de extraordinaria y urgente necesidad”; y 2) “no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general”. Por lo demás, se trata de “disposiciones legislativas provisionales”: los Decretos-leyes “deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad” en el Congreso de los Diputados, “convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario”. En cualquier caso, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

La jurisprudencia constitucional ha aplicado estos límites constitucionales en una serie que se inicia con la Sentencia 29/1982, de 31 de mayo, y llega hasta la Sentencia 1/2012, de 13 de enero. Desde aquella primera Sentencia, el Tribunal ha subrayado que la potestad del Gobierno para dictar normas con rango de ley en los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad (Decretos-leyes) “se configura ... como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman” (STC 29/1982, FJ 1). Pues, como precisa la STC 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 4), “el art. 86 CE habilita, desde luego, al Gobierno para dictar, mediante real decreto-ley, normas con fuerza de ley, pero en la medida en que ello supone una sustitución del Parlamento por el Gobierno, constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación de las minorías que éste dispensa, y como tal sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de todos los presupuestos circunstanciales y materiales enunciados en dicho precepto”.

El control parlamentario de los Decretos-leyes que realiza el Congreso de los Diputados, “de acuerdo a criterios tanto de oportunidad política como jurídico-constitucionales”, no es obstáculo para la fiscalización jurisdiccional por parte del Tribunal Constitucional; éste enjuicia de acuerdo con “criterios estrictamente jurídico-constitucionales, cimentados sobre la necesidad de determinar, de una parte, si se han respetado o no los requisitos exigidos en la Constitución para que el Gobierno pueda ejercitar la potestad normativa excepcional de dictar Decretos-leyes y, de otra, si el contenido material de la norma se deriva o no una violación de la Constitución” (STC 29/1982, FJ 1).

La Sentencia 29/1982, asimismo, precisó que una vez aprobado por el Gobierno un Decreto-ley y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» “empieza a surtir efectos en el ordenamiento jurídico en el que provisionalmente se inserta como una norma dotada con fuerza y valor de Ley, debiendo ser sometido inmediatamente a debate y votación por el Congreso de los Diputados”. La convalidación por el Congreso no transforma el Decreto-ley “en Ley formal del Parlamento”; significa “únicamente que se ha cumplido con el requisito constitucional del que dependía la pervivencia en el tiempo, con fuerza y valor de Ley, de la disposición producto del ejercicio de la potestad normativa

extraordinaria que al Gobierno le reconoce la Constitución”. Si, además, el Congreso decide tramitar su texto como proyecto de ley, “el resultado final del procedimiento legislativo será una Ley formal del Parlamento, que sustituye en el ordenamiento jurídico, tras su publicación, al Decreto-ley” y que es susceptible de control independiente por parte del Tribunal Constitucional. “Todo ello es deducible no sólo del sentido propio de los preceptos constitucionales estudiados y los correspondientes de la [Ley Orgánica del Tribunal Constitucional], que configuran en este punto una realidad diferente a la que existe en otras Constituciones que también contemplan la realidad de los Decretos-leyes, sino también de lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982 ... así como de la conveniencia de no alterar el orden constitucional normal de elaboración de las normas, impidiendo que se soslaye el procedimiento ordinario de elaboración de las Leyes a través de una utilización abusiva del Decreto-ley” (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1). Por lo demás, la sustitución de un Decreto-ley por una Ley posterior no priva de objeto al proceso constitucional que se haya iniciado sobre aquél, pues la derogación de la disposición con fuerza de ley no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues al hacerlo se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 3; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 2).

En cuanto a la situación que habilita al Gobierno para dictar Decretos con fuerza de ley, la jurisprudencia ha precisado que “el concepto ‘extraordinaria y urgente necesidad’ que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes. Y en este sentido, sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un real decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución. En este sentido, hemos declarado que nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima ‘en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta’ (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). En otras palabras, el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a ‘situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de

prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes' (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3). También hemos afirmado que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de 'extraordinaria y urgente necesidad' sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar. Ello no quiere decir que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya siempre de contenerse en el propio decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante ... siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley. El control que compete al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE)" (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, que sigue a las SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1, y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). En aplicación de esta doctrina, varias resoluciones han anulado Decretos-leyes: así, la STC 68/2007, de 28 de marzo, que anuló el Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad; la STC 31/2011, de 17 de marzo, que declaró nulo el art. 43 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios; y la STC 137/2011, de 14 de septiembre, que anuló el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Las Sentencias 329/2005, de 15 de diciembre, y 1/2012, de 13 de enero, han precisado que el recurso al decreto-ley como cauce de incorporación al ordenamiento interno del Derecho de la Unión Europea por la mera razón de que hubiera transcurrido el plazo de transposición de unas Directivas, sin mayores precisiones, no se adecúa al presupuesto habilitante de la urgente y extraordinaria necesidad: constituiría un uso abusivo de una facultad excepcional conforme a la Constitución española como es la legislación de urgencia, lo que conduciría a un reforzamiento de la posición institucional del poder ejecutivo en detrimento de la del legislativo, socavando los principios de legitimidad democrática directa y de legalidad que recaen inicialmente en la acción de las Cortes Generales, representantes del pueblo soberano.

Finalmente, la jurisprudencia ha destacado que la apreciación de que existe una situación de necesidad extraordinaria y urgente no justifica cualquier norma: debe existir una conexión de sentido entre la situación definida y cada una de las medidas del Real Decreto-ley enjuiciado. La citada STC 29/1982 señaló que la competencia que tienen los órganos políticos para "determinar cuándo una situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía

de Decreto-ley ... no les autoriza ... sin embargo, para incluir en el Decreto-ley cualquier género de disposiciones: ni aquéllas que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad” (STC 29/1982, FJ 3). En la misma Sentencia, ahondando en el segundo criterio mencionado, se consideró que “las razones de extraordinaria y urgente necesidad, que excepcionalmente pueden habilitar al Gobierno ... para abordar el tratamiento innovativo de determinadas materias reguladas por ley formal, no amparan bajo ningún punto de vista la inclusión de un precepto exclusivamente deslegalizador, que remite al futuro la regulación de la materia deslegalizada, máxime cuando no se fija un plazo perentorio para dictar tal regulación, que habría de ser inferior al necesario para tramitar la deslegalización como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia” (STC 29/1982, FJ 6). Esta doctrina ha dado lugar a que se declare inconstitucional una disposición adicional incluida en un real decreto-ley que establecía la degradación de rango normativo de determinados preceptos legales relativos a la creación y funciones de un cuerpo de funcionarios y a la integración en él de funcionarios pertenecientes a otro cuerpo (STC 29/1982); una disposición del Real Decreto-ley 6/2000 en materia de horarios comerciales cuya efectividad quedaba diferida al menos hasta el año 2005; y una disposición adicional del Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, que decía que la evaluación ambiental que venga establecida por la legislación autonómica respecto de proyectos, públicos o privados, que corresponda autorizar o aprobar a la Administración General del Estado “se llevará a cabo de conformidad con el procedimiento abreviado que a tal efecto se establezca reglamentariamente por el Estado” (STC 1/2012).

3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

La Constitución establece un régimen mínimo de los presupuestos generales del Estado en su artículo 134⁹. Normativa que es aplicable a los presupuestos de las Comunidades Autónomas en la medida en que así lo disponga su respectivo Estatuto de autonomía (SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; y 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3).

La jurisprudencia es consciente de la trascendencia de esa regulación, en términos que ha sintetizado la Sentencia de Pleno 3/2003, de 16 de enero (FJ 3). La existencia de un Parlamento, cuyos miembros son elegidos por sufragio universal y que representan al pueblo, es esencial a un Estado democrático. Entre las atribuciones esenciales de las Cortes, la Constitución enuncia la de aprobar los presupuestos del Estado, lo que revela la esencialidad de la institución presupuestaria para el Estado social y democrático de Derecho en que se constituye la democracia parlamentaria española. La Sentencia 3/2003 recuerda que el presupuesto nace vinculado al parlamentarismo. En efecto, el origen remoto de las actuales leyes de presupuestos hay que buscarlo en la autorización que el Monarca debía obtener de las Asambleas estamentales para recaudar tributos de los súbditos: como consecuencia directa surgió el derecho de los ciudadanos, no sólo a consentir los tributos, sino también a conocer su justificación y el destino a que se afectaban, derechos que recogió tempranamente la Declaración inglesa de derechos de 1689, expresó claramente la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 y estableció la Constitución española de Cádiz de 1812 (art. 131). Los primeros presupuestos constituían la autorización del Parlamento al Monarca respecto de los ingresos que podía recaudar de los ciudadanos y los gastos máximos que podía realizar y, en este sentido, cumplían la función de control de toda la actividad financiera del Estado. En la segunda mitad del siglo XIX, cuando los tributos se convierten en la principal fuente de financiación de los Estados, se produce un desdoblamiento del principio de legalidad financiera, fenómeno que en España tuvo lugar con la Constitución de 1869: la ley de presupuestos pasa de establecer una autorización respecto de los ingresos a recoger una mera previsión de los mismos, en la medida en que su establecimiento y regulación se produce mediante otras normas de vigencia indefinida, las leyes de cada tributo. Sin embargo, respecto de los gastos la ley

⁹ Art. 134 CE: “1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. — 2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. — 3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior. — 4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos. — 5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario. — 6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación. — 7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea”.

de presupuestos mantiene su carácter de autorización por el Parlamento, autorización que es indispensable para su efectiva realización. Este principio de legalidad presupuestaria dio lugar en España a la Ley provisional de administración y contabilidad de la hacienda pública de 25 de junio de 1870. Así, la Sentencia 3/2003 destaca la conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria como clave para resolver procesos que versen sobre leyes de presupuestos. El presupuesto es la clave del parlamentarismo ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos.

Al examinar, enmendar y aprobar los presupuestos, las Cortes Generales ejercen las tres funciones que el art. 66.2 CE le atribuye: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno (STC 3/2003, FJ 4). Y, para que mediante la aprobación de los presupuestos esta labor de control parlamentario pueda ser efectiva, el art. 134.2 CE establece que los presupuestos generales del Estado “incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal”, recogiendo de este modo los principios de unidad (los presupuestos deben contenerse en un solo documento) y universalidad (ese documento debe acoger la totalidad de los gastos e ingresos del sector público). Principios que, junto con el de anualidad, forman la trinidad constitucional de la ley de presupuestos.

La Sentencia 3/2003 (FJ 5) subraya que la autorización de gastos que incorpora la ley de presupuestos tiene naturaleza meramente temporal: se trata de una autorización que tiene un plazo de vigencia sometida a un límite constitucionalmente determinado, concretamente un año (art. 134.2 CE). No obstante lo anterior, la propia Constitución establece en su art. 134.4 la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el supuesto de que la ley de presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, en cuyo caso “se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”. La prórroga de los créditos autorizados constituye, como muestra la experiencia del Derecho comparado en las democracias parlamentarias, un mecanismo excepcional, que opera en bloque y exclusivamente en aquellos casos en los que, finalizado el ejercicio presupuestario, aún no ha sido aprobada la nueva Ley. La prórroga opera como un mecanismo automático, *ex Constitutione*, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido, durante el tiempo que medie entre el inicio del nuevo ejercicio presupuestario y “hasta la aprobación de los nuevos” presupuestos, que deben ser aprobados inexcusablemente por el Parlamento, todos los años. Y, en relación con la posibilidad de que el Parlamento modifique los presupuestos a iniciativa del Gobierno (art. 134.5 CE), el precepto constitucional no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización del Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos establecido por la ley anual de presupuestos; por el contrario, la alteración de esa habilitación sólo puede llevarse a cabo “en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida”, pues permitir la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la ley de presupuestos por cualquier

norma legal, supondría tanto como anular las exigencias de unidad, universalidad y anualidad presupuestarias.

En aplicación de estos principios fundamentales, la Sentencia 3/2003, de 16 de enero, declaró nula una Ley del Parlamento Vasco (la Ley 1/2002, de 23 de enero, relativa a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma) que, tomando como premisa que seguían prorrogados los presupuestos del año 2000 (que habían sido aprobados por la Ley 4/1999, de 28 de diciembre), debido a que la Asamblea legislativa no aprobaba nuevos presupuestos por dificultades políticas, autorizó unos créditos presupuestarios para el ejercicio de ese año 2002 (concretamente, ocho de las 21 secciones del presupuesto). La Ley vasca 1/2002 no podía ser calificada como ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, ya que se limitaba a autorizar una serie de créditos presupuestarios previstos en el proyecto de ley de presupuestos para el ejercicio 2002, sin recoger en un documento único la totalidad de los ingresos previstos y los gastos autorizados. Tampoco podría ser admitida como una ley de contenido presupuestario que coexiste con los presupuestos prorrogados y los complementa, pues suponía una fragmentación de la institución presupuestaria contraria a los principios de unidad y universalidad; además, suponía en la práctica una alteración de los presupuestos vigentes durante el ejercicio que rebasaba con creces la autorización máxima de gasto prevista, sin que el incremento apreciado obedeciera a la aparición de circunstancias sobrevenidas que exigiese un incremento inaplazable de los créditos recogidos en los presupuestos prorrogados. Y, en fin, la Ley 1/2002 resultaba contraria a la configuración constitucional de la prórroga presupuestaria, que debe realizarse en bloque a la espera de que se aprueben los nuevos presupuestos en el plazo más breve posible, sin perjuicio de las modulaciones o modificaciones que fuera preciso llevar a cabo, no pudiendo en ningún caso prorrogarse sólo algunas de las secciones. Por último, la Sentencia 3/2003 declaró la ley enjuiciada contraria al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al no ser una ley de presupuestos y recoger, sin embargo, el grueso del contenido que la Constitución y el bloque de la constitucionalidad reservan a dicho tipo de ley; así como no haber sido publicada en su integridad, pues no se incorporaron al texto publicado en el boletín oficial las cuantías de las secciones respecto de las que se aprobó la autorización de gastos.

La jurisprudencia sostuvo, desde su inicio, que la ley de presupuestos es ley en sentido tanto material como formal, dando por superadas las tesis tradicionales que consideraban a la ley de presupuestos como una ley meramente formal (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, doctrina reiterada luego, entre otras, en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 5; 68/1987, de 21 de mayo, FJ 4; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; y 7/2010, de 27 de abril, FJ 3).

Sin embargo, la creciente ampliación del contenido de las leyes de presupuestos aprobadas por los Parlamentos condujo pronto a la jurisprudencia a precisar que el objeto de las leyes de presupuestos, a diferencia de lo que en principio sucede con las demás leyes, no puede ser libremente fijado por el legislador; sino que posee un contenido mínimo, necesario e indisponible, al que puede añadirse un contenido eventual o posible, estrictamente delimitado, de modo que las materias situadas fuera de ese ámbito están constitucionalmente vedadas a las leyes de presupuestos. Doctrina que quedó definitivamente establecida en la Sentencia de Pleno 76/1992, de 14 de mayo, en términos que siguen vigentes (por ejemplo, STC 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3).

Esta limitación material de las leyes de presupuestos deriva de varias razones. En primer lugar, de la específica función que la Constitución atribuye a este tipo de fuente: aprobar anualmente los presupuestos generales del Estado, incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado; de aquí que al mismo tiempo aparezca como un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno. En segundo lugar, los límites materiales están justificados por las especificidades de la tramitación parlamentaria de estas leyes, previstas por los Reglamentos de las Cámaras: los presupuestos conllevan limitaciones a las facultades de propuesta, examen y enmienda de las Cortes Generales o de la respectiva Asamblea autonómica; y deben ser aprobadas en un plazo perentorio, entre la presentación del proyecto por el Gobierno tres meses antes de fin de año y el 31 de diciembre de cada año. En tercer lugar, las exigencias del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, entendido como certeza del Derecho: ese principio de certeza exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como la de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional; y debido a la incertidumbre que origina la modificación de numerosas leyes materiales mediante ley anual de presupuestos (por todas, SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4, y 195/1994, de 28 de junio, FJ 2).

El contenido mínimo, necesario e indisponible de las leyes de presupuestos generales del Estado es el explícitamente proclamado en el art. 134.2 CE: es decir, la previsión anual de la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Por su parte, el contenido eventual resulta limitado estrictamente a aquellas materias o cuestiones que: a) guarden directa relación con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los presupuestos; o b) guarden directa relación con los criterios de política económica general en que aquellas previsiones se sustentan; o c) sean complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto. Rasgos positivos que se complementan con otros negativos: pues quedan excluidas del contenido material de las leyes de presupuestos, en principio, normas típicas del Derecho codificado o disposiciones de carácter general, por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía, salvo que guarden relación directa con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan.

Desde una perspectiva temporal, la jurisprudencia constitucional ha admitido la inclusión en una ley de presupuestos de disposiciones con vocación de permanencia; no sin advertir que determinadas regulaciones llevadas a cabo en este tipo de ley encuentran su ubicación normativa natural y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que regulan los regímenes jurídicos a los que se refieren (por todas, SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 32/2000, de 3 de febrero, FFJJ 5 y 6; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4).

El cumplimiento de las indicadas condiciones, necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las leyes de presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, ha dado lugar a numerosos fallos de inconstitucionalidad (pueden verse las mencionadas en las SSTC 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; y 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3).

Finalmente no está de hacer algunas advertencias procesales. En primer lugar, el hecho de que las disposiciones de una ley de presupuestos generales, impugnadas en un proceso constitucional, hayan perdido su vigencia por referirse a un ejercicio económico ya finalizado no impide su enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional. Sostener lo contrario sería tanto como negar la posibilidad de control constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo, en particular las de contenido presupuestario, lo que crearía un ámbito normativo, estatal o autonómico, inmune a la jurisdicción constitucional (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 2; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 1).

De otra parte, en segundo lugar, constituyen objeto idóneo del proceso constitucional las impugnaciones, no sólo del articulado de las leyes de presupuestos, sino también de sus estados de ingresos y gastos. La Sentencia 13/2007, de 18 de enero (FJ 1), reitera la doctrina de que “cada una de las secciones presupuestarias —que contienen los créditos destinados a hacer frente a las correspondientes obligaciones del Estado— adquiere fuerza de ley a través de la norma de aprobación incluida en el art. 1 de las respectivas leyes de presupuestos, no perdiendo tal carácter por el hecho de que para su comprensión, interpretación e incluso integración, sea preciso acudir a otros preceptos”. Aunque los créditos consignados en los estados de gastos consignados en las leyes de presupuestos no son fuente de obligaciones, constituyen “autorizaciones legislativas” que, conforme al art. 27.1 LOTC, son susceptibles en principio de convertirse en el objeto de un recurso de inconstitucionalidad.

4. Principales cuestiones planteadas en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cuál es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (*ad. ex. mociones de censura, votos de confianza, investidura parlamentaria, etc.*) y en sentido amplio (*ad. ex. preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, etc.*)

En España existe una amplia jurisprudencia constitucional sobre el control parlamentario del poder ejecutivo. Normalmente ha sido elaborada al hilo de resolver recursos de amparo formulados por diputados de la oposición contra decisiones de los órganos de gobierno de las Cámaras parlamentarias, tanto de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) como de las Asambleas legislativas de las diecisiete Comunidades Autónomas. Las relaciones del Parlamento con su respectivo Gobierno no son justiciables, como regla general: así lo declaró la Sentencia 196/1990, de 29 de noviembre. Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes, o entre los Ejecutivos autonómicos y las correspondientes Asambleas legislativas, no están sujetas al Derecho administrativo ni, por ende, a la fiscalización de los Tribunales de justicia: son relaciones políticas, cuya finalidad primordial es el ejercicio del control parlamentario sobre el gobierno, y que se encuentran sometidas al Derecho constitucional y al ordenamiento parlamentario. A los miembros de los órganos legislativos, y a estas instituciones en su conjunto, corresponde la tarea de dar vida a esas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, agotando para ello los instrumentos que el ordenamiento parlamentario les ofrece al establecer el régimen jurídico de esas relaciones. Ahora bien, ello no excluye que, excepcionalmente, en el desarrollo de esas relaciones institucionales se pueda ver comprometido el ejercicio de los derechos fundamentales que a los representantes elegidos democráticamente les reconoce el art. 23 de la Constitución y se puedan efectivamente lesionar esos derechos, bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras a través de los cuales se articulan las peticiones de información de los parlamentarios y otras actividades similares o cercanas. Al Tribunal Constitucional no le corresponde el control de cualesquiera alteraciones o irregularidades que se produzcan, dentro del ámbito parlamentario, en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo; pero sí le compete ciertamente el conocimiento y, en su caso, la reparación de las lesiones de derechos fundamentales que excepcionalmente tengan lugar en dicho campo (FFJJ 5 y 6).

Vamos a repasar las principales líneas de la jurisprudencia constitucional en esta materia, siguiendo el mismo esquema con el que se contestó la cuestión 2.

A) La investidura del Presidente del Gobierno

Las investiduras del Presidente del Gobierno de la Nación han dado lugar a una rica práctica parlamentaria que, sin embargo, no ha generado procesos constitucionales. La jurisprudencia ha sido dictada al hilo de la investidura de los Presidentes de alguna Comunidad Autónoma, en especial de la Comunidad Foral de Navarra. Su norma

institucional ¹⁰ establece un modo de investidura parlamentaria del Presidente que introduce variantes sobre el sistema nacional, entre las que se incluye una previsión expresa de que, una vez efectuadas por el Presidente del Parlamento diversas propuestas, no resultare la investidura de candidato alguno; en tal caso, la solución adoptada es, frente a la disolución de la Cámara que se prevé por la Constitución española y once Estatutos de autonomía, la de proponer al Rey el candidato que designe el partido político que cuente con el mayor número de escaños.

La Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, sostuvo que el candidato a designar había de ser forzosamente uno de los que ya hubieran sido presentados ante la Cámara, rechazando la interpretación que sostenía que la designación podía llevarse a cabo por el partido con más escaños en la Cámara, independientemente de que el candidato hubiese concurrido o no a la fase previa de investidura, o que lo pudiera proponer libremente el Presidente del Parlamento (FFJJ 8 y 9 y ATC 100/1984, de 16 de febrero). Para llegar a esa solución, la Sentencia sostuvo que resulta imprescindible, para dilucidar las cuestiones y dificultades que pueden plantear los complejos procedimientos propios de este modelo parlamentario, que éste no sea considerado únicamente como un mero mecanismo técnico, sino que se inserte en el orden de valores y principios a los que sirve; valores y principios que han de inspirar la interpretación de las normas que lo regulan. En este sentido, destacó que junto al principio de legitimidad democrática, de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo (art. 1.2 CE), y la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas: fin al que responde la disolución automática de las Cámaras cuando se evidencia la imposibilidad de que designen un Presidente de Gobierno dentro del plazo constitucional o estatutariamente establecido, que es la solución que prevé la Constitución española (art. 99) y la mayor parte de los Estatutos de autonomía. Al mismo principio sirve y la misma finalidad persigue la opción, plasmada entonces en el Amejoramiento del Fuero Navarro y en los Estatutos de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Castilla-La Mancha, de evitar la disolución de la Cámara mediante un procedimiento subsidiario para designar al Presidente del órgano ejecutivo. Ahora bien, este procedimiento subsidiario no puede llevar “a que la voluntad de la Asamblea sea sustituida por ninguna otra”; es necesario que la Asamblea tenga oportunidad de pronunciarse sobre otra u otras alternativas, en el supuesto de que la primera propuesta a la Presidencia no dé como resultado la investidura del candidato, ya que de lo que se trata es “de ofrecer diversas posibilidades a la Asamblea de expresar su voluntad, sin restringir su elección a una opción única que, de no prosperar, hubiera de dar lugar a un procedimiento extraordinario de designación del Presidente. La configuración del modelo parlamentario adoptado, inspirado ... en principios democráticos, supone que la Asamblea parlamentaria ha de disponer de amplias posibilidades para determinar, efectivamente, la elección del candidato a la Presidencia" (FFJJ 6 y 7).

Posteriormente, la Sentencia 15/2000, de 20 de enero, profundizó la doctrina al enjuiciar la constitucionalidad de una ley navarra que especificó que, en caso de que la Asamblea no consiguiera designar Presidente de la Comunidad por mayoría de votos a favor, sería

¹⁰ La Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, aprobada por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto (LORAFNA): véase SSTC 16/1984, de 6 de febrero (FJ 3); 15/2000, de 20 de enero (FJ 7).

designado candidato en el procedimiento extraordinario el que propusiera el partido político, “federación de partidos, agrupación o coalición electoral” que contase con mayor número de escaños. La Sentencia sostuvo la validez de la norma porque no contradecía una interpretación sistemática y finalista del bloque de la constitucionalidad: pues el elemento determinante en el procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral es el número de escaños o, en caso de empate, el de votos obtenidos, en cuanto manifestación de la voluntad del cuerpo electoral, y no el término “partido” en el significado literal que mantenía el recurso de inconstitucionalidad. Interpretación que, además, resulta acorde “con los valores y principios democráticos” que informan el sistema de elección del Presidente (FJ 8).

B) Cuestión de confianza y moción de censura

No existe jurisprudencia sobre la presentación y votación de cuestiones de confianza (arts. 112 y 114.1 CE y correlativos de los Estatutos de autonomía), seguramente por el hecho de que ningún gobierno las ha presentado. Sólo pueden encontrarse ecos de esta figura en dos pronunciamientos.

En la Sentencia 141/1990, de 20 de septiembre, se enjuició la norma que permitía al Parlamento de Navarra cesar o remover al Presidente o a la Mesa de la Cámara, en cualquier momento. Su razonamiento destaca que la cuestión de confianza (o la moción de censura) del Presidente del ejecutivo es una figura distinta de la enjuiciada, que atañe a la responsabilidad política de los órganos de gobierno del Parlamento ante la propia Cámara: aquélla atañe “al aspecto fundamental del juego de los poderes en un sistema parlamentario”; mientras que la remoción de los cargos de gobierno parlamentarios “atañe a la mera organización interna de la Cámara” (FJ 4). De donde se desprende que el principio de racionalización del parlamentarismo, que trata de impedir crisis gubernamentales prolongadas (STC 16/1984, FJ 6), puede entenderse como límite que se impone a la facultad de autonormación del Parlamento Foral al dictar su propio Reglamento “en relación a las cuestiones de confianza y censura del Presidente de la Diputación Foral”; pero de él “no cabe derivar la exigencia de estabilidad de los miembros de la Mesa o la exclusión de su posibilidad de remoción”. Por lo que concluye que corresponde al Reglamento parlamentario establecer la relación que existe entre el Presidente y los demás miembros de la Mesa con la Cámara y, en función de ello, optar libremente por una fórmula que trate de asegurar la mayor estabilidad de la Presidencia y la Mesa, a costa de la menor vinculación con el Pleno de la Cámara; o, al contrario, asegurar una relación de confianza entre la Cámara y la Mesa, cuya quiebra pueda suponer el cese o remoción de sus miembros o del Presidente de la Cámara.

Por otra parte, la Sentencia 223/2006, de 6 de julio (FJ 5), encuentra el fundamento de la facultad del Ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que contradigan las autorizaciones de gasto o las previsiones de ingresos del presupuesto en vigor, en que la ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. La confianza obtenida en la investidura “sólo se pierde en los casos expresamente establecidos (con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza)”. La confianza plasmada en la aprobación de los presupuestos se conserva a lo largo del período de su vigencia natural (o prorrogada). De suerte que el

Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas contenidas en el presupuesto de ese año se observen rigurosamente en el curso de su ejecución. “Puede pretender, en definitiva, que sólo sea relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta”.

En materia de mociones de censura, la jurisprudencia se ha centrado en conflictos suscitados en entidades locales. El Auto 525/1987, de 6 de mayo, afirma que la actuación ilegal de un Alcalde al negarse a dar trámite a una moción de censura contra él no puede justificar que los concejales acudan a vías de hecho y, en reuniones que no fueron convocadas en la forma legalmente prevista y que en algún caso ni siquiera fueron celebradas en la casa consistorial, tomaran la decisión de destituir al Alcalde sustituyéndolo por otro. No se discute el derecho de los concejales a presentar y aprobar una moción de censura, sino la necesidad de que en el ejercicio de ese derecho se respeten las normas legales vigentes y frente a la actitud obstruccionista del Alcalde se acuda al remedio jurisdiccional que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, en casos semejantes, no han dudado en conceder: en “el Estado social y democrático de Derecho, ni los derechos fundamentales, ni ningún otro derecho, autoriza a acudir a las vías de hecho cuyo uso generalizado devolvería a la sociedad a un estado de barbarie, esto es, a la negación misma de todo Derecho”. Finalmente, la Sentencia 44/2002, de 25 de febrero, inadmitió el recurso de amparo interpuesto por unos miembros de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla contra la inadmisión de la moción de censura presentada contra el Presidente de dicha ciudad, porque habían interpuesto simultáneamente un recurso contencioso-administrativo.

En otro plano, puede ser de interés anotar que la jurisprudencia ha señalado que el ambiente tenso y conflictivo que pudiera producirse en el debate de una moción de censura no justifica que un representante acuse a otro de haber cometido un delito sin ninguna fundamentación fáctica que pudiera justificar la veracidad de lo afirmado (STC 47/2002, de 25 de febrero, FJ 4).

C) Mecanismos de control cotidiano

En relación con las solicitudes parlamentarias de información y comparencias, preguntas orales y escritas, interpelaciones o comisiones de investigación, la jurisprudencia se ha construido sobre los siguientes pilares:

1) El art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”, no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a ellos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; y 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6, entre las primeras). Esta garantía constitucional resulta de particular relevancia cuando los representantes parlamentarios actúan en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ

6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; y 20/2011, de 14 de marzo, FJ 4). En una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero, el Tribunal Constitucional ha establecido una directa conexión entre el derecho de los parlamentarios *ex art. 23.2 CE* y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues “puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio” (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3.a; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

2) Ahora bien, el derecho fundamental de participación política es de configuración legal, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE. La configuración de su ejercicio corresponde en primer lugar a los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios. Sin embargo, una vez creados, esos derechos y atribuciones quedan integrados en el estatuto propio del cargo parlamentario, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren y, en concreto, hacerlo ante la jurisdicción constitucional por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7; 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3.a; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

3) La doctrina constitucional ha precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental; sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria. Entre ellos se encuentran el de control de la acción de Gobierno, junto con el ejercicio de la función legislativa que aquí no interesa directamente. El art. 23.2 CE resulta vulnerado si los propios órganos de las Cámaras impiden o coartan la práctica del control político o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE: SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3.a; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; y 33/2010, de 19 de julio, FJ 5).

4) En relación con la incidencia del *ius in officium* del cargo parlamentario en las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de

calificación y de admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidas, la jurisprudencia española ha declarado que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias (tanto las de las Cortes Generales como las de las Asambleas de las distintas Comunidades Autónomas) de la función de control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control de los respectivos Ejecutivos, o sean los de carácter legislativo. Pero siempre que, tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario, no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Pues, en efecto, el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía, participando en los asuntos públicos por medio de representantes, es la Asamblea legislativa; no sus Mesas u otros órganos de gobierno, que cumplen la función técnico-jurídica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como foro de debate y participación en la cosa pública. De modo que a la Mesa le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria.

5) No obstante, el Reglamento parlamentario puede permitir o, incluso, establecer que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre que los escritos y documentos girados a la Mesa para el control de la actividad de los Ejecutivos (o los de carácter legislativo), vengan limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3.b; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3). En suma, al margen de los supuestos indicados, cuya razonabilidad y proporcionalidad como límite del derecho del parlamentario pueden ser apreciadas en todo caso por el Tribunal Constitucional, la Mesa de la Cámara, cuando decide sobre la admisión de las iniciativas, no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que las formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y consiguientemente, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (SSTC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 57/2011, de 3 de mayo, FFJJ 2 y 3).

6) Finalmente, ha de tenerse presente también el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por el Tribunal Constitucional en relación con el art. 23.2 CE. Este principio conlleva que, al revisar los actos relativos al ejercicio de dicho derecho fundamental, los actores jurídicos deben optar por la interpretación de la legalidad más favorable a la eficacia del derecho (entre otras muchas, STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

Aplicando esta doctrina, numerosas resoluciones del Tribunal español han otorgado o denegado a amparo a diputados o grupos parlamentarios cuyas iniciativas de control

habían sido impedidas por acuerdos de los órganos de gobierno de las Cámaras, en virtud del voto de la mayoría. Sin entrar en una casuística que alargaría excesivamente este informe, es posible anotar algunos pronunciamientos:

Las peticiones de información, que incluyen las referidas a datos y documentos en poder de la Administración, por parte de los diputados son instrumentales de la función parlamentaria de controlar al ejecutivo, y no pueden ser sometidas a un control de oportunidad o de legalidad por parte de los órganos de gobierno de las Cámaras (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, o 90/2005, de 18 de abril). Su ejercicio eficaz puede conllevar el derecho del parlamentario a ir asistido por asesores para estudiar la documentación, si su complejidad lo requiere (STC 181/1989, de 3 de noviembre). El derecho puede incluir la obtención de la información o, simplemente, su mera solicitud (SSTC 131/1989, de 3 de noviembre; 196/1990, de 21 de noviembre; 203/2001, de 21 de noviembre). No se puede inadmitir a trámite una solicitud de información dirigida a la Administración sobre diversos expedientes por infracción fiscal, por considerar que los datos solicitados pueden afectar a la intimidad personal y son secretos según la legislación tributaria (STC 203/2001, de 15 de octubre).

Las solicitudes de comparecencia de autoridades previstas en las normas o usos parlamentarios, en cuanto su finalidad sea el control del Gobierno, es una facultad que ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5; 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 5; 74/2009, de 23 de marzo, FJ 4). En materia de comparecencias parlamentarias, varias Sentencias se han pronunciado en lo relativo a la llamada ante el Parlamento del presidente de un órgano constitucional (STC 208/2003, de 1 de diciembre, sobre la solicitud de comparecencia ante una Comisión del Congreso del Presidente del Consejo General del Poder Judicial para que informara sobre el indulto concedido a un juez); de fiscales especializados (SSTC 89/2005 y 90/2005, de 18 de abril, respecto a las solicitudes de comparecencia ante la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas del Fiscal especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas y del Fiscal especial anticorrupción, a fin de que informasen, respectivamente, de las medidas destinadas a combatir el narcotráfico y de las medidas necesarias contra el blanqueo de capitales); y de altos ejecutivos de empresas del sector público (STC 177/2002, de 14 de octubre, respecto a la inadmisión de propuestas de comparecencia en Comisión del Congreso de los Presidentes de Telefónica de España, S.A., y de la Empresa Nacional de Electricidad, S.A.).

La facultad de formular preguntas al Gobierno y a sus miembros, para su respuesta oral o escrita ante la Cámara, corresponde a los diputados en los términos previstos por los reglamentos parlamentarios; y dicha facultad pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Gobierno y de su Presidente constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante (SSTC 225/1992, de 14 de diciembre, y 107/2001, de 23 de abril). No obstante, determinadas preguntas o interpelaciones pueden ser rechazadas válidamente por ser formuladas genéricamente (STC 225/1992, de 14 de diciembre).

La presentación de mociones por los grupos parlamentarios no debe ser obstaculizada por los órganos de gobierno de las Cámaras, que deben abstenerse de decisiones políticas o incluso de fundamento constitucional que no resulte manifiesto (STC 205/1990, de 13 de diciembre, sobre inadmisión a trámite de una moción sobre el uso de

las diversas lenguas españolas en el Senado). Por el contrario, sí son lícitas decisiones orientadas a ordenar el trabajo de las Cámaras, como la que inadmitió una moción dirigida a que el Parlamento celebrara un debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma antes del 31 de diciembre del año en curso, habida cuenta de que la Cámara, por imperativo legal y reglamentario, tenía que consagrarse en ese período a la elaboración de la ley de presupuestos (STC 41/1995, de 13 de febrero). La doctrina constitucional no ha dejado de resaltar el papel que desempeñan las proposiciones no de ley como instrumento no sólo para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, sino como vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos parlamentarios, y la propia Cámara, tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado (STC 40/2003, de 27 de febrero, respecto a la inadmisión por la Mesa del Parlamento Vasco de una proposición no de ley para su debate en el Pleno, a fin de requerir al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas para que remitiese a la Cámara un informe sobre los efectos legales en las materias de competencia del Tribunal que se derivaban de la decisión del Gobierno Vasco de no enviar el proyecto de ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2001 en el plazo legalmente previsto).

Las comisiones de investigación y estudio que pueden crear los Parlamentos emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten, carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 12). Esta distinción no sólo es predicable del resultado de la investigación sino que se aprecia en toda la actividad desarrollada por las comisiones parlamentarias de investigación, a las que no puede exigirse la objetividad e imparcialidad propia de los órganos jurisdiccionales; lo cual no quiere decir que sean contrarias a la Constitución unas normas reguladoras del trabajo de comisiones de investigación con las que se pretenda garantizar la mayor objetividad y eficacia posible de sus trabajos (STC 39/2008, de 10 de marzo). La jurisprudencia también ha precisado que la disolución anticipada de una comisión de investigación, sin que hubiera completado sus trabajos ni finalizado la legislatura, no puede ser acordada por el Presidente de una Asamblea sin previsión reglamentaria expresa aun cuando los miembros de las minorías hubiesen adoptado una conducta que conduce a su inoperancia. La estrategia de los diputados de la minoría respondía a su disconformidad con el tratamiento dado desde la comisión temporal del Parlamento de Galicia que investigaba la catástrofe del petrolero “Prestige” a las dificultades surgidas para la verificación de determinadas comparecencias. Se quería así, con el bloqueo de la actividad de la Comisión, escenificar la situación de desavenencia alcanzada con el grupo de la mayoría. En términos parlamentarios, ese fin puede ser tan legítimo y relevante como alcanzar los específicos objetivos para los que la comisión fue creada, “pues no puede dejar de tenerse en cuenta que los Parlamentos son, ante todo, escenarios privilegiados del debate público, también articulado legítimamente por medio de la desavenencia y de la política de gestos, incluida la negativa misma a debatir o a hacer acto de presencia cuando con ello se quiere significar la discrepancia o censurar la conducta de la mayoría. Disolver el escenario que hace posible la expresión de la discrepancia a través de la inasistencia o de la abstención supone sacrificar, en último término, un fin parlamentario superior, cual es el de la institucionalización del debate político en clave de libertad y pluralidad” (STC 226/2004, de 29 de noviembre).

En lo relativo a la actividad parlamentaria ligada con la recepción de peticiones ciudadanas, la Sentencia 108/2011, de 20 de junio, sintetiza la jurisprudencia al respecto.

Finalmente, en relación a las autorizaciones parlamentarias no puede dejar de hacerse referencia a dos resoluciones. La Sentencia 155/2005, de 9 de junio, insiste en que el requisito de contar con la autorización del Congreso de los Diputados para la celebración de los acuerdos internacionales de importancia debe ser cumplido rigurosamente, con carácter previo y mediante el procedimiento previsto por el art. 94 CE; en el caso, declaró nulo que la autorización parlamentaria se hubiese prestado mediante el control de un decreto-ley. El reciente Auto 7/2012, de 13 de enero, ha analizado las autorizaciones del Congreso de los Diputados para prorrogar el estado de alarma, que el Gobierno puede declarar por un plazo máximo de quince días, y para que el Gobierno pueda declarar o prorrogar el de excepción, así como la declaración por la propia Cámara, a propuesta del Gobierno, del estado de sitio (art. 116 CE). Todos los estados que cabe denominar de emergencia suponen, como es evidente y así resulta de su regulación en la Ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, excepciones o modificaciones *pro tempore* en la aplicabilidad de determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria; pues el fundamento de la declaración de cualquiera de estos estados es siempre la imposibilidad en que se encuentran las autoridades competentes para mantener mediante “los poderes ordinarios” la normalidad ante la emergencia de determinadas circunstancias extraordinarias. Siendo esto así, estos actos de autorización parlamentaria tienen un contenido normativo o regulador y son, todos ellos, decisiones con rango o valor de ley, expresión del ejercicio de una competencia constitucionalmente confiada a la Cámara baja *ex art. 116 CE* en aras de la protección, en los respectivos estados de emergencia, de los derechos y libertades de los ciudadanos. En definitiva, se trata de decisiones o actos parlamentarios que, aunque no dictados en el ejercicio de la potestad legislativa de la Cámara ni revestidos, en consecuencia, de la forma de ley, configuran el régimen jurídico del estado de emergencia en cada caso declarado, repercutiendo en el régimen de aplicabilidad de determinadas normas jurídicas, incluidas las previstas de rango de ley, normas a las que, como ya hemos señalado, pueden, con taxativas condiciones, suspender o desplazar durante el período de vigencia del estado de emergencia de que se trate. Dada su cualidad de decisiones o actos parlamentarios con valor de ley, el cauce para residenciarlos ante la jurisdicción constitucional no es el recurso de amparo del art. 42 LOTC, para el que basta la legitimación individual del art. 162.1 b) CE, sino el de inconstitucionalidad, con la legitimación que le es propia, o, en su caso, la cuestión de inconstitucionalidad.

5. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo? ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada

La Constitución española no dispone ningún límite a la reelección del Presidente del Gobierno ni de ninguno de sus miembros. Lo cual es consistente con el régimen parlamentario establecido por ella, pues compete a las Cortes, y más concretamente al Congreso de los Diputados, investir el Presidente del Gobierno en los términos que se han examinado (art. 99 CE) ¹¹.

Todos los Presidentes del Gobierno han sido reelegidos, con una única excepción: el Presidente don Leopoldo Calvo-Sotelo, nombrado en 1981 y cuyo partido perdió las elecciones generales de 1982. El Presidente don Felipe González, elegido en 1982, fue investido nuevamente como Presidente en las legislaturas III, IV y V (1986, 1989 y 1993). Su sucesor, el Presidente don José María Aznar, se comprometió públicamente a no presentarse a una segunda reelección: compromiso que cumplió, pues tras vencer con mayoría absoluta en las elecciones de 2000, no se presentó como candidato en las elecciones de 2004. El Presidente que obtuvo la investidura tras dichas elecciones, don Luis Rodríguez Zapatero, fue reelegido cuando su partido volvió a ganar las elecciones de 2008; y tampoco se presentó como candidato a una segunda reelección, en los comicios celebrados en el año 2011.

Esta naciente práctica política no ha generado ninguna norma vinculante.

¹¹ Véase epígrafes I.2.A y II.4.A..

6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada

El Gobierno tiene una gran influencia sobre la actividad de las Cortes Generales, tanto formalmente (mediante las iniciativas de ley, la comparecencia de sus miembros ante las Cámaras, etc.) como informalmente, a través de la mayoría parlamentaria que lo sostiene. Sin embargo, no tiene facultades de veto con carácter general: el Parlamento puede iniciar la elaboración de una ley, o de una proposición no de ley, llevar a cabo su debate y aprobarla aunque el Gobierno se oponga a ella. Un ejemplo lo ofrece la actual legislación española de extranjería e inmigración, cuyo texto inicial (aprobado por Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) fue aprobado por las Cortes en contra del parecer del Gobierno, que no contaba entonces con una mayoría suficiente para impedir su aprobación en el Congreso.

La Constitución española sólo atribuye al Gobierno de la Nación una facultad específica de veto, que se encuentra relacionada con la vigencia de los presupuestos anuales: “Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación” (art. 134.6 CE).

No existe jurisprudencia específica sobre este precepto: pero sí sobre previsiones similares establecidas por los Estatutos de autonomía de las distintas Comunidades Autónomas, en términos perfectamente aplicables a las instituciones generales del Estado: se trata de las Sentencias de Pleno 223/2006, de 6 de julio, y de la Sala Primera 242/2006, de 24 de julio.

La Sentencia 223/2006 resolvió los recursos de inconstitucionalidad promovidos en relación con una reforma aprobada por la Asamblea legislativa de Extremadura en su Reglamento (concretamente, sus arts. 111.1.2 y 212.4.2), que disponía que, si el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura mostraba su disconformidad a la tramitación de una enmienda o proposición de ley por implicar aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso, la Cámara tendría la última palabra: la reforma del Reglamento disponía que la Mesa de la Cámara podía discrepar del criterio del ejecutivo; y atribuía al Pleno de la Asamblea la resolución definitiva de dicha discrepancia. El tema que se afronta en la Sentencia es el de la compatibilidad o incompatibilidad de los preceptos recurridos con la facultad que el Estatuto de Autonomía confiere al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de manifestar “la conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios” (art. 60.b del Estatuto de autonomía de Extremadura).

Para resolver esa cuestión, la Sentencia comienza por indagar sobre el fundamento de la facultad de veto reconocida al ejecutivo. Tras recordar que los presupuestos, en su condición de vehículo de dirección de la política económica, son un instrumento fundamental para la realización del programa gubernamental, afirma que la ejecución del presupuesto en curso supone la concurrencia de dos confianzas políticas: por una parte, la confianza de la Cámara obtenida por el Presidente del Gobierno con su investidura y, de otra, la confianza concedida específicamente por la Cámara al aprobar

el programa anual de política económica. En tanto que la primera sólo se pierde en los supuestos y a través de los mecanismos expresamente previstos al respecto —moción de censura o cuestión de confianza—, la segunda “se conserva a lo largo del período de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución”. Pues bien, el fundamento de la facultad conferida al ejecutivo de oponerse a la tramitación de las propuestas parlamentarias que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios radica precisamente en que sólo es relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura; y que, constante esa confianza, no se debe dificultar “la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta”.

A partir de este fundamento, la Sentencia 223/2006 razonó que los preceptos impugnados eran inválidos, al privar al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de la facultad de veto que le atribuye el Estatuto de autonomía. Pues someten el ejercicio de la facultad en cuestión del ejecutivo a una condición o límite que no puede deducirse del Estatuto, el cual confiere al Gobierno la atribución de manifestar su conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios sin supeditarlos a condición o límite alguno, “sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter de manifiestamente infundada o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes previsto en el Estatuto de Autonomía, equilibrio de poderes diseñado en línea con las interpretaciones más recientes del régimen parlamentario ... en las que se ha pretendido reforzar la posición de los ejecutivos y, singularmente, sus presidentes, en aras de dotar a todo el sistema de una mayor estabilidad y mejorar su funcionamiento”.

El Tribunal no descarta que dentro del período de vigencia de un presupuesto pueda surgir una grave discrepancia entre el Ejecutivo y el Parlamento sobre la incidencia presupuestaria de una enmienda o proposición de ley; pero entiende que, en tal caso, la discrepancia habrá de resolverse retirando al Gobierno la confianza parlamentaria mediante el mecanismo expresamente previsto al respecto en el Estatuto de autonomía. Pero “lo que no es compatible con un «sistema parlamentario racionalizado» como el previsto en el Estatuto de Autonomía de Extremadura es pretender gobernar mediante decisiones parlamentarias puntuales que alteren los términos de la relación de confianza establecida entre la Asamblea y el Consejo de Gobierno en el campo presupuestario, que es donde se expresan con mayor claridad las prioridades de la acción política en general y de la gubernativa en particular” (FFJJ 4 a 6).

Por su parte, la Sentencia de la Sala Primera 242/2006, de 24 de julio, resolvió un recurso de amparo promovido por un grupo parlamentario en la oposición respecto a los Acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco que habían inadmitido a trámite una proposición de ley para modificar un precepto del texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma (concretamente, el artículo 133 del Decreto Legislativo vasco 1/1994, de 27 de septiembre). La propuesta consistía en que, en caso de prórroga de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, se prorrogasen también las cuantías de las

aportaciones de las tres Diputaciones forales a la hacienda general del País Vasco; sin perjuicio de que, una vez aprobados los nuevos presupuestos, entrasen en vigor las aportaciones que en ellos se fijaran, practicándose en su caso las oportunas liquidaciones por diferencias. La Mesa de la Cámara fundó su decisión de inadmisión en la disconformidad manifestada por el Gobierno a la tramitación de la proposición de ley por implicar una disminución de los ingresos presupuestarios, pues el Consejo Vasco de Finanzas Públicas ya había acordado aumentar las aportaciones de los territorios históricos (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) para el siguiente ejercicio presupuestario, correspondiente al año 2001, respecto de las previstas en los presupuestos del año 2000, ejercicio en el que se había presentado la proposición de ley. La cuestión suscitada en el proceso estribaba en determinar si la decisión de inadmisión de la Mesa del Parlamento Vasco había vulnerado o no el derecho del grupo parlamentario demandante y de sus miembros al ejercicio de la iniciativa legislativa, al no haber estimado infundada la disconformidad del Gobierno Vasco a la tramitación de la proposición de ley porque tal disconformidad tomaba como referencia, en opinión de los recurrentes, unos eventuales y futuros presupuestos, en vez de los presupuestos en vigor.

La Sentencia 242/2006 comienza por resaltar el distinto alcance y naturaleza de dos facultades reconocidas al ejecutivo en los procedimientos parlamentarios (haciéndose eco de la doctrina recogida en el ATC 240/1997, de 25 de junio): se trata de dos facultades del ejecutivo “sustancialmente distintas”, pues “mientras el criterio del Gobierno en relación con la toma en consideración en modo alguno condiciona la tramitación de la proposición de Ley, sino que se limita a dar a conocer a la Cámara su postura respecto a la toma en consideración de la misma en función de criterios de oportunidad, políticos o de otra índole, la conformidad presupuestaria del Gobierno para su tramitación si implica un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios constituye una condición insoslayable para la misma que, en su caso, impide la celebración del debate plenario de la toma en consideración” (FJ 3).

Pese a abogar, al igual que se hiciera en la Sentencia 223/2006, de 6 de junio, por interpretar la facultad de veto del ejecutivo como una manifestación más de los principios del llamado “parlamentarismo racionalizado”, asumido tanto por el texto constitucional como por los diferentes Estatutos de autonomía, en este caso se reconoce a la Mesa de la Cámara la posibilidad de controlar no sólo los elementos formales — tiempo y forma— a los que está sometida esa facultad del ejecutivo, sino también sus presupuestos o elementos materiales —si la iniciativa parlamentaria en cuestión implica realmente un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios—, llegando a admitirse que “es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno”. Así pues, a diferencia de lo acontecido en la STC 223/2006, de 6 de junio, en la STC 242/2006, de 24 de julio, sí se reconoce a la Mesa de la Cámara un control sobre el ejercicio por el ejecutivo de su facultad de manifestar la conformidad o no con la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que supongan aumento de los créditos y disminución de los ingresos presupuestarios y, por tanto, se admite la posibilidad de que discrepe del criterio manifestado por el ejecutivo. El reconocimiento de esa posibilidad de control a favor de la Mesa de la Cámara se apoyó en la regulación contenida en el Reglamento del Parlamento Vasco, que define algunos supuestos en los que no se considera que las enmiendas supongan aumento de los créditos, lo que permite una mayor fiscalización del Parlamento sobre el veto del Ejecutivo.