

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3978 *Sala Segunda. Sentencia 17/2019, de 11 de febrero de 2019. Recurso de amparo 1104-2018. Promovido por doña Irene María Montero Gil, portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados en relación con los acuerdos de la mesa de la cámara que inadmitieron una iniciativa parlamentaria. Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas, en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes: acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados que, aceptando el criterio del Gobierno, rechazaron la toma en consideración de una proposición de ley de reforma del Estatuto de los trabajadores (SSTC 34/2018 y 44/2018).*

ECLI:ES:TC:2019:17

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Encarnación Roca Trías, Presidenta; don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1104-2018, promovido por doña Irene María Montero Gil, portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados, representado por el Procurador de los Tribunales don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba y defendido por el Letrado don Diego Barreras del Valle, contra el acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 10 de octubre de 2017 que, con aceptación del criterio del Gobierno de la Nación, resolvió que no procedía someter a la toma de consideración la proposición de ley, de modificación del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, al objeto de fortalecer la negociación colectiva en la regulación de las relaciones laborales (núm. expediente 122-000107), que el referido grupo parlamentario había presentado para su toma en consideración por el pleno del Congreso de los Diputados; así como contra el acuerdo de la misma mesa, de fecha 21 de noviembre de 2017, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el mismo. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por medio de escrito registrado en este Tribunal el día 28 de febrero del 2018, el Procurador de los Tribunales don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba, en nombre y representación de doña Irene María Montero Gil, portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados, y bajo la dirección del Abogado don Diego Barreras del Valle, interpuso recurso de amparo contra el acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 10

de octubre de 2017 que, con aceptación del criterio del Gobierno de la Nación, resolvió que no procedía someter a la toma de consideración la proposición de ley de modificación del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores (en adelante, proposición de ley), al objeto de fortalecer la negociación colectiva en la regulación de las relaciones laborales (núm. expediente 122-000107); y contra el acuerdo de la misma mesa, de fecha 21 de noviembre de 2017, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el mismo.

2. Los hechos en los que se funda el presente proceso de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En fecha 20 de junio de 2017, la mesa del Congreso de los Diputados admitió a trámite la proposición de ley arriba indicada, que fue presentada por el Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (en adelante, el Grupo Parlamentario) y acordó su publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» (lo que se llevó a efecto en el núm. 137-1, de la Serie B, de 23 de junio de 2017), así como su traslado al Gobierno de la Nación, conforme a lo previsto en los artículos 134.6 CE y 126.2 del Reglamento del Congreso.

b) La referida proposición de ley consta de una exposición de motivos, dos artículos –el primero ellos con siete apartados y el segundo con solo uno– y dos disposiciones finales. En lo que interesa al presente recurso deben destacarse las siguientes medidas propuestas: i) Artículo primero, apartado uno, de modificación del artículo 82 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores (en adelante, LET), a fin de restringir las causas y supuestos de desvinculación empresarial de lo pactado en convenio colectivo; ii) Artículo primero, apartados dos y tres, de modificación de los artículos 83 y 84 LET, con el objeto de eliminar la prevalencia del convenio de empresa y dotar a la autonomía colectiva de ámbito sectorial de la capacidad de fijar normas mínimas sobre determinadas condiciones de trabajo; iii) Artículo primero, apartado cinco, de modificación del artículo 86 LET, con el propósito de restaurar la ultraactividad de los convenios colectivos; iv) Artículo primero, apartado seis, de modificación del artículo 41 LET, con la finalidad de dotar al procedimiento de modificación sustancial de las condiciones de trabajo de un carácter causal y extraordinario, de manera que la facultad empresarial de modificar unilateralmente las condiciones de trabajo solamente se autorice cuando sea necesaria para prevenir una evolución negativa de la empresa, quedando excluidas de esa facultad la duración anual de la jornada y la cuantía salarial global y v) Disposición final segunda, de entrada en vigor, cuyo tenor es el siguiente: «la presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado", excepto las medidas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto del ejercicio en curso, que entraran en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente».

c) El Gobierno respondió a lo interesado mediante la presentación, el día 28 de septiembre del 2017, de un informe de impacto presupuestario sobre la proposición de ley (en adelante, informe) en el que manifiesta que la aprobación de la iniciativa legislativa supondría un aumento de los créditos presupuestarios, razón por lo que no presta su conformidad para la tramitación en virtud de lo establecido en el apartado sexto del artículo 134 CE. Concretamente, el Gobierno alega lo siguiente:

«[L]a Proposición de Ley deroga la flexibilización de la negociación colectiva introducida por la reforma laboral de 2012, por lo que el impacto presupuestario de la PL sería similar al impacto de derogar la propia reforma. En este sentido, en el PNR de 2013 se cuantificó el impacto positivo de la reforma laboral (limitación de la ultra-actividad, facilitación de la inaplicación del convenio colectivo, medidas de flexibilidad interna, etc.), según los cálculos de la DG de Análisis Macroeconómico de MINECO. De acuerdo con esta estimación, el impacto de la reforma en el crecimiento del empleo fue del 9,82

por 100 (en un plazo de 10 años). En el segundo trimestre de 2012 el número de ocupados era de 17.758.500, por lo que la no-aprobación de la reforma hubiera supuesto la pérdida de 1.743.884,7 empleos. Estos datos están en línea con Domenech *et al.* (2016), que estiman que la aprobación de la reforma laboral en 2008 habría evitado la pérdida de 2 millones de empleos. Por su parte la evaluación de la OCDE encontró que la tasa de despido se redujo en 24% como consecuencia de la reforma laboral: en 2016 el número de altas en las prestaciones por desempleo fue de 974.200 por despido y 2.546.007 por fin de contrato temporal. A día de hoy, sólo se ha recuperado aún el 50 por 100 del tejido productivo destruido por la crisis. La eliminación de las medidas de flexibilidad interna que propone la iniciativa provocaría que las empresas volverían a ajustar por vía de despido, lo cual supondría un incremento del número de perceptores de prestación por desempleo de al menos 100.000 nuevos beneficiarios, que implicaría un gasto adicional anual de al menos 1.500 millones de euros.»

En relación con la entrada en vigor que establece la disposición final segunda de la proposición de ley, el Gobierno expone:

«La potestad presupuestaria es una potestad estatal regulada en el artículo 134 de la Constitución Española cuyo ejercicio está constreñido por los principios y restricciones impuestos por dicho precepto. Tal y como ha señalado de antiguo el Tribunal Constitucional, el legislador presupuestario está sujeto a limitaciones constitucionales y restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria tanto por los apartados 1, 6 y 7 de la Constitución Española, como por los Reglamentos de las Cortes (STC 274/2000, de 15 de noviembre y las que en ella se citan). Estas restricciones son consecuencia del reparto de competencias que en la tramitación legislativa presupuestaria establece la Constitución Española entre el Gobierno y las Cortes Generales. Así, en el proceso legislativo presupuestario el Gobierno ostenta la competencia exclusiva para la iniciativa legislativa, correspondiendo a las Cortes su aprobación. Es decir, sólo el Gobierno puede iniciar el procedimiento legislativo presupuestario, presentando ante las Cortes Generales el correspondiente proyecto de Ley en la forma establecida en el artículo 134.3 CE, que deberá cumplir además con los principios de anualidad, unidad e integridad establecidos en el artículo 134.2 CE. Como consecuencia de este especial reparto competencial y para evitar que por vía indirecta mediante la tramitación de proposiciones de Ley de contenido presupuestario puedan las Cortes Generales invadir la competencia que para la iniciativa legislativa presupuestaria ostenta el Gobierno, el apartado 134.6 de la Constitución Española señala: "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".

En el mismo sentido, el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso establece: "Ejercitada la iniciativa, la mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios". Asimismo, el artículo 151 del Reglamento del Senado señala: "1. Toda proposición de ley presentada en el Senado será remitida de inmediato al Gobierno para que, al amparo del artículo 134.6 de la Constitución, pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios". Como se ha dicho, esta limitación tiene por objeto evitar que las Cortes Generales invadan la competencia exclusiva del Gobierno para la iniciativa legislativa presupuestaria. Además, se garantizan así también los principios de unidad, integridad y anualidad, que se verían claramente perjudicados si pudieran tramitarse de forma aislada proposiciones de Ley que de forma indirecta obligaran a modificar los créditos presupuestarios autorizados por la Ley de presupuestos generales del Estado, bien por suponer un aumento de los gastos o una disminución de ingresos. Se trata, en definitiva, de que los gastos e ingresos públicos sean objeto de una valoración conjunta, no siendo admisible que se aprueben medidas que aisladamente supongan un aumento de los

gastos o una disminución de los ingresos, sin tener en cuenta el resto de necesidades de financiación de los gastos públicos.

Además la limitación contenida en el artículo 134.6 CE tiene también por objeto garantizar el principio de estabilidad presupuestaria contenido en el artículo 135 CE. Efectivamente, el artículo 11 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria somete al principio de estabilidad presupuestaria la elaboración, aprobación y ejecución tanto de los presupuestos, como de cualquier actuación que afecte a los gastos o ingresos de las Administraciones públicas, incluidas, por tanto, las proposiciones de Ley que puedan tramitarse en el Parlamento. Este principio de estabilidad presupuestaria se concreta para cada año en el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, que serán fijados por el Consejo de Ministros, referidos a los tres ejercicios siguientes, para el conjunto de las Administraciones públicas, y de cada uno de sus subsectores. El acuerdo de Consejo de Ministros incluirá el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado, al que se refiere el artículo 30 de la Ley Orgánica de estabilidad. Este acuerdo con los objetivos de estabilidad se somete a votación sucesiva al pleno del Congreso y del Senado, que deben pronunciarse aprobando o rechazando los objetivos aprobados por el Gobierno. Aprobados los objetivos, según el artículo 15 de la Ley Orgánica de estabilidad, la elaboración de los proyectos de presupuesto de las Administraciones públicas habrá de acomodarse a dichos objetivos.

En resumen, la conformidad previa del Gobierno a la tramitación de proposiciones de Ley prevista en el artículo 134.6 CE y en los artículos 124 y 151 del Reglamento del Congreso y del Senado respectivamente tiene por objeto garantizar los siguientes principios constitucionales: a) Garantizar la competencia exclusiva del Estado para la iniciativa legislativa presupuestaria contenida en el artículo 134.3 CE; b) Garantizar los principios de anualidad, unidad e integridad contenidos en el artículo 134.2 CE; c) Garantizar el principio de estabilidad presupuestaria contenido en el artículo 135 CE. Pues bien, todos estos principios son aplicables tanto al ejercicio presupuestario en curso como, en virtud del principio de estabilidad presupuestaria y de la aprobación de unos objetivos de estabilidad presupuestaria, también a los ejercicios presupuestarios futuros y por tanto la limitación contenida en el artículo 134.6 CE ha de entenderse aplicable también a los supuestos en que la proposición de ley vaya a tener efectos en los ejercicios presupuestarios posteriores. De otro modo, si las Cortes Generales pudieran tramitar proposiciones legislativas que supongan un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos estarían condicionando la iniciativa legislativa que corresponde al Gobierno en la elaboración del proyecto de Ley para el siguiente ejercicio presupuestario, de conformidad con el artículo 134.3 de la Constitución Española, rompiendo además los principios de unidad e integridad presupuestaria, consagrados en el artículo 134.2 CE, al autorizar anticipadamente esas medidas, sin conocer ni valorar el resto de necesidades de financiación de los gastos públicos, lo que puede suponer además el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, vulnerando así lo dispuesto en el artículo 135 CE y el artículo 11 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En definitiva, una iniciativa como la propuesta, en que se demora al siguiente ejercicio presupuestario la entrada en vigor de preceptos que suponen aumento de los gastos o disminución de los ingresos presupuestarios, condiciona al Gobierno en la elaboración del proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado. Por tanto, la tramitación de la propuesta sin contar con su conformidad supone, además de una vulneración de lo dispuesto en el artículo 134.6 CE, la invasión de la competencia exclusiva que le corresponde de conformidad con el artículo 134.3 CE y la vulneración de los principios de unidad e integridad presupuestaria establecidos en el apartado 2 del mismo precepto. Principios todos ellos que no están limitados al ejercicio presupuestario corriente, sino que tienen también su reflejo en los siguientes ejercicios.

Por lo expuesto anteriormente, se considera que la aplicación de la proposición de ley generaría un aumento de los créditos presupuestarios, por lo que este Ministerio no

presta la conformidad para su tramitación en virtud de lo establecido en el artículo 134.6 de la Constitución.»

d) Mediante acuerdo de 10 de octubre de 2017, la mesa del Congreso acordó que, de conformidad con los artículos 134.6 CE y 126.2 del Reglamento de la cámara, no procedía acceder a la toma en consideración por el pleno de la proposición de ley presentada. Asimismo, resolvió comunicar ese acuerdo al grupo parlamentario autor de la iniciativa, al Gobierno y publicar el acuerdo adoptado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales».

e) Por escrito de fecha 31 de octubre de 2017, el Grupo Parlamentario solicitó la reconsideración del anterior acuerdo. En síntesis y, en lo que interesa al presente recurso, la reconsideración interesada sintéticamente se fundó en: i) que el informe del Gobierno carece de motivación rigurosa y suficiente en relación con el contenido del artículo 134.6 CE; ii) que la iniciativa legislativa no pretende derogar la reforma laboral en los términos expuestos por el Gobierno; iii) la referida iniciativa no contiene medidas que supongan un aumento de los gastos o disminución de los ingresos presupuestarios, amén de que la disposición final segunda posterga la entrada en vigor, al siguiente ejercicio presupuestario, de aquellas medidas que pudieran afectar al presupuesto; iv) que el Gobierno no aporta ni un solo elemento que sostenga los efectos negativos que vaticina, de suerte que el incremento de perceptores de la prestación por desempleo no es más que una conclusión arbitraria y v) la aceptación del veto del Gobierno por la mesa, carece de justificación objetiva, razonable y proporcional, por lo que vulnera el derecho a la participación política reconocido en el artículo 23.1 CE.

f) Mediante nuevo acuerdo de 21 de noviembre del 2017, la mesa de la cámara, después de haber oído a la Junta de Portavoces, decidió desestimar la solicitud de reconsideración presentada. En esencia, las razones de la desestimación fueron las siguientes: i) que la disconformidad con la tramitación de la proposición de ley fue formulada por el órgano legitimado para hacerlo (el Gobierno), dentro del plazo establecido al efecto y con una motivación que se considera expresa, suficiente y no arbitraria; ii) que la mesa no puede sustituir al Gobierno en el ejercicio de la facultad que la Constitución Española y el Reglamento de la cámara atribuyen a este último. A juicio de la mesa, el Gobierno ha fundamentado suficientemente su disconformidad; iii) «que, según ha señalado el propio Tribunal Constitucional, la finalidad de la disconformidad del Gobierno es garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos (STC 242/2006), y que, en este caso, la interpretación realizada por el Gobierno sobre la aplicación temporal del artículo 134.6 CE no se formula en términos absolutos, sino vinculada al escenario presupuestario plurianual que viene marcado por la aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria y al respeto al principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 135 de la Constitución, siendo esta una interpretación que la mesa considera que ha sido motivada suficientemente»; iv) «Adicionalmente, se ha de tener en cuenta que la mesa ha entendido que la fórmula empleada de la disposición final segunda de la proposición de ley cuyo tenor literal es el siguiente: "La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el 'Boletín Oficial del Estado', excepto las medidas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto del ejercicio en curso, que entrarán en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente", resulta ambigua, al no especificar las medidas concretas cuya entrada en vigor quedaría diferida al próximo ejercicio presupuestario, lo que introduce un elemento de inseguridad jurídica.... 'que en las ocasiones anteriores en las que el Gobierno manifestó su criterio contrario a la toma en consideración de proposiciones de ley por entender que implicaban un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios y la mesa tuvo por bueno tal criterio, esta adoptó el mismo acuerdo que el que ahora se cuestiona y cuya reconsideración se solicita» y v) el acuerdo de la mesa no vulnera el derecho a la participación política de los diputados proponentes, «al estar suficientemente motivado a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de acuerdo con la cual basta con que la motivación del acuerdo inicial sea expresa e individualizada al caso concreto, siendo

durante el trámite de reconsideración cuando la mesa habrá de detallar los motivos de su acuerdo de inadmisión (entre otras, Sentencias del Tribunal Constitucional 38/1999, 64/2002, 74/2009, 33/2010, 57/2011 y 1/2015); vi) que en el presente caso no es dable considerar arbitrario el ejercicio de tal prerrogativa por parte del Gobierno. Según doctrina del Tribunal Constitucional, «la arbitrariedad e irrazonabilidad se producen cuando la motivación es una mera apariencia. Son arbitrarias o irrazonables las resoluciones carentes de razón, dictadas por puro capricho, huérfanas de razones formales o materiales y que, por tanto, resultan mera expresión de voluntad» (SSTC 215/2006 y 30/2017); y vii) que no corresponde a la mesa de la cámara valorar en abstracto el ejercicio de la facultad de veto del Gobierno, sino tan solo su aplicación a la iniciativa concreta objeto de la presente solicitud de reconsideración.

3. En su demanda de amparo, el grupo parlamentario entiende vulnerado el derecho de participación en asuntos públicos por medio de representantes (art. 23.1 CE), así como el derecho al ejercicio del cargo público (art. 23.2 CE). En primer término afirma que el veto gubernamental que asumen los acuerdos impugnados se funda en la idea de que la proposición de ley produciría un impacto económico por el aumento de los créditos presupuestarios que conlleva, lo cual se refuta de manera tajante por el demandante. Según sostiene este último, ninguna de las modificaciones legales propuestas tienen capacidad *per se* de incidir en la Ley de presupuestos generales del Estado vigente al momento del informe de disconformidad del Gobierno (Ley 3/2017, de 27 de junio) ni tampoco en los ejercicios presupuestarios futuros, porque la proposición de ley no pretende afectar a los convenios colectivos suscritos con anterioridad a su proyectada entrada en vigor. Además, la proposición de ley únicamente se propone alterar las reglas procedimentales y de concurrencia de convenios colectivos, pero no establece ninguna medida de contenido económico ni mucho menos presupuestario. Por tanto, los eventuales efectos económicos negativos, derivados de hipotéticas subidas salariales o modificación de las condiciones de trabajo, serían fruto de los acuerdos alcanzados por los agentes sociales a través de la negociación colectiva (art. 37.1 CE), pero no de las modificaciones procedimentales proyectadas por la iniciativa legislativa.

Señala también que la razón dada por el Gobierno para vetar la iniciativa legislativa, concretamente, que se incrementaría en 100.000 el número de perceptores de prestaciones por desempleo, no solo sorprende por su tosquedad sino que también es incierta por las razones anteriormente apuntadas. A continuación refiere que el Gobierno confunde el impacto económico negativo de determinadas medidas (según su criterio) con el impacto presupuestario derivado del incremento de los créditos o disminución de los ingresos; de manera que la motivación que aquél ofrece nada tiene que ver con el tenor literal del artículo 134.6 CE, pues no logra acreditar la relación de causalidad entre la iniciativa legislativa y los aspectos presupuestarios indicados. Así pues, lo que pretende el veto gubernamental es sustituir los conceptos presupuestarios formales por el criterio material del impacto económico, lo cual implica una inaceptable interpretación extensiva de una limitación al pleno ejercicio de la potestad legislativa.

También invoca la falta de una motivación expresa, suficiente y adecuada que, además, sea razonable y proporcionada al sacrificio del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE. Sobre este particular afirma que el acuerdo de 28 de noviembre de 2017 no contiene motivación o explicación alguna, más allá de la reproducción de los motivos que figuran en el informe del Gobierno. Por ello, se incumplen los requisitos impuestos por la doctrina constitucional, en relación con los estándares de motivación exigibles para enervar el derecho fundamental a la iniciativa legislativa, mediante la facultad gubernamental prevista en el artículo 134.6 CE (STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 4). Ese déficit de motivación afecta a diferentes apartados del informe gubernamental; a saber, la afirmación de que el impacto de que la iniciativa legislativa sería similar al que produciría la derogación de la reforma laboral de 2012 y que el coste presupuestario sería de 1.500 millones de euros por el incremento del número de perceptores de la prestación por desempleo. Para el grupo parlamentario esas afirmaciones carecen de

rigor y del mínimo parámetro que las sustente, pues no se han aportado los informes que el Gobierno invoca en su informe ni la mesa atendió su solicitud de recabar informe de la oficina presupuestaria de las Cortes Generales, amén de que el periodo en que se produjo el exponencial incremento del desempleo coincidió con el de la crisis financiera internacional (años 2008-2014).

A continuación lleva a cabo un análisis sobre el fundamento constitucional de la facultad gubernamental de plantear la disconformidad y rechaza que la facultad de veto prevista en el artículo 134.6 CE se pueda extender a ejercicios futuros sin presupuesto aprobado, en contra del criterio seguido por el acuerdo impugnado, que asume la argumentación gubernamental proclive a considerar que las previsiones del artículo 134.6 CE vienen referidas a un escenario presupuestario plurianual, que viene marcado por la aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria. Para los recurrentes esta interpretación no es la más favorable al ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE; y aunque se admitiera la posibilidad de una interpretación de la norma que fuese restrictiva de la efectividad de ese derecho fundamental, concurren varios factores que conducen a rechazar tal posibilidad. En primer lugar, destaca la falta de base normativa que autorice la extensión de las facultades del artículo 134.6 CE al ámbito de la estabilidad presupuestaria y, específicamente, a los objetivos de estabilidad que se refiere el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Según expone, ni la citada Ley Orgánica ni la reforma constitucional llevada a cabo en el año 2011 ni la Ley general presupuestaria prevén la posibilidad de extender la indicada facultad gubernamental; más concretamente, el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, que el Gobierno invoca como elemento central para la extensión del artículo 134.6 CE, no contiene ninguna previsión referida a «la adecuación de las actuaciones futuras a los objetivos fijados, más allá de la obligación de acomodar los proyectos de presupuestos a dichos objetivos».

Posteriormente, lleva a cabo un análisis sobre las diferencias entre el presupuesto anual y los objetivos de estabilidad, en el que se pone de relieve el carácter normativo del presupuesto, por lo que es susceptible de ejecución, mientras que los objetivos de estabilidad no son más que una mera orientación general que no permite ejecución inmediata; de ahí que «la garantía de la posición ejecutiva del Gobierno durante toda la vigencia del presupuesto no tiene correlato alguno en el ámbito de los objetivos de estabilidad». También pone de relieve cuáles serían las consecuencias de la ampliación de las facultades del Gobierno, en el sentido pretendido por este último: una alteración grave del equilibrio entre la mayoría gubernamental y la oposición, que amenazaría con cercenar cualquier iniciativa legislativa de la oposición o, al menos, desplazaría sus efectos durante cuatro años. Por ello, en atención a las consideraciones efectuadas, el demandante estima que los acuerdos combatidos en esta sede son contrarios al pluralismo y a los derechos de participación política que ampara el artículo 23 CE; y ello, por no ser acordes con la finalidad constitucional esgrimida (la estabilidad presupuestaria), ser absolutamente desproporcionados y, además, porque no existe norma alguna que permita extender la aplicación del veto previsto en el artículo 134.6 CE a los ingresos o gastos ajenos a los contemplados en la ley de presupuestos ya aprobada por las Cortes. En consecuencia, el Grupo Parlamentario considera que, en el ejercicio de sus facultades de control, la mesa debió rechazar la argumentación del Gobierno y, al no actuar de ese modo, vulneró los derechos de participación política de los diputados que presentaron la proposición de ley.

Con carácter subsidiario, el demandante invoca la inconstitucionalidad de los acuerdos por la falta de motivación suficiente de la decisión de extender el veto del Gobierno a ejercicios presupuestarios futuros. Según constante doctrina constitucional, la motivación debe ser más intensa cuanto mayor sea la afectación al derecho fundamental y cuanto más se aleje la misma de las previsiones normativas expresas. Sin embargo, en el presente caso el informe de disconformidad del Gobierno no contiene argumentación alguna que explique el impacto de la iniciativa legislativa sobre los

objetivos de gasto, pues simplemente se limita a efectuar una remisión a los artículos 11 y 15 de la Ley Orgánica 2/2012, pero sin justificar por qué la aprobación de la proposición de ley podría dar lugar a incumplir esos objetivos. En conclusión, el demandante entiende que la motivación ofrecida respecto de los gastos previstos carece del mínimo razonamiento en relación con los potenciales efectos sobre los objetivos de estabilidad, lo que supone un ejercicio ilegítimo y manifiestamente infundado y arbitrario de la potestad gubernamental.

También considera que los acuerdos incurren en un déficit de motivación, pues la que se ofrece para desestimar la proposición de ley no cumple con los requisitos de suficiencia, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad que se exige de una resolución que limita el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE, conforme a las exigencias establecidas por la doctrina constitucional. Reitera el Grupo parlamentario que la mesa se limitó a remitirse al informe del Gobierno; y, ese informe no contiene motivación alguna sobre el impacto de la proposición de ley sobre los objetivos de gasto, pues se limita a realizar una remisión a los artículos 11 y 15 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria, pero no explica por qué la aprobación de iniciativa legislativa podría dar lugar al incumplimiento de esos objetivos.

Termina solicitando de este Tribunal la estimación del presente recurso de amparo, por vulnerar los acuerdos impugnados los derechos reconocidos en el artículo 23. CE, y que, a fin de restablecer al demandante en su derecho, se ordene que la proposición de ley sea tomada en consideración por el pleno del Congreso de los Diputados.

4. Por providencia de 16 de julio del 2018, la Sección Tercera de la Sala Segunda de este Tribunal admitió el recurso de amparo y acordó, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Presidenta del Congreso de los Diputados, a los efectos de que remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a los acuerdos de la mesa de 10 de octubre y de 28 de noviembre de 2017 impugnados, al tiempo que le emplazaba, concediéndole un plazo de diez días, para que pudieran comparecer, si lo desean, en el recurso de amparo los que hubieran sido parte en el procedimiento, salvo el recurrente en amparo. En dicha resolución se señala que el recurso presenta especial trascendencia constitucional porque «el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)], así como porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias jurídicas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]».

5. Por medio de escrito presentado el día 23 de julio de 2018, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara, que ordenó dar traslado a este Tribunal de fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes, al tiempo que decidía personarse en el procedimiento por medio de la Letrada de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica de la secretaria general de la Cámara, doña Paloma Martínez Santamaría.

6. Mediante providencia de fecha 3 de octubre de 2018, el Tribunal acordó tener por personado y parte en el procedimiento a la Letrada de las Cortes Generales doña Paloma Martínez Santamaría, en nombre y representación de la mesa del Congreso de los Diputados, así como dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes, conforme determina el artículo 52.1 LOTC.

7. El día 20 de noviembre del 2018 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el escrito de alegaciones del demandante. Básicamente, insiste en que los acuerdos de la mesa han vulnerado su derecho al *ius in officium* y a la participación política y, por ello, reitera su pretensión de que el recurso sea íntegramente estimado. También trae a colación la STC 94/2018, de 17 de septiembre, que fue dictada con

posterioridad a la presentación de la demanda, que se pronuncia respecto de la extensión temporal de la facultad de veto a que se refiere el artículo 134.6 CE y, a su entender, las consideraciones que en ella se plasman resultan aplicables al presente supuesto.

8. El día 23 de noviembre del 2018 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el escrito de alegaciones de la Letrada de las Cortes Generales. En primer lugar, afirma que la doctrina constitucional ha tenido ocasión de precisar el alcance concreto del artículo 134.6 CE, en el sentido de que las limitaciones que tal precepto impone a la actividad de las Cortes Generales solamente es predicable de aquellas medidas que incidan directamente sobre los presupuestos generales del Estado ya aprobados (STC 44/2018, FJ 5). No obstante, también pone de relieve que el Tribunal Constitucional atribuye al Gobierno un amplio margen de apreciación acerca de si la iniciativa parlamentaria incide real y efectivamente en los ingresos y gastos del presupuesto en curso; y, a su vez, indica que el órgano constitucional mantiene un criterio deferente con la posición institucional de la mesa, en su función de calificación, al considerar que además del control de los requisitos formales también le compete efectuar un control material, el cual debe limitarse, no obstante, a verificar el carácter no arbitrario o manifiestamente irrazonable de la motivación del Gobierno (STC 44/2018, FJ 6).

Sentado lo anterior, la Letrada de las Cortes Generales lleva a cabo un análisis del escrito de oposición del Gobierno a la tramitación de la iniciativa parlamentaria que, a su juicio, se subdivide en dos bloques argumentales: el primero se anuda al impacto que la medida tendría sobre la modificación de la reforma laboral operada por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes de reforma para el mercado laboral; y en el segundo se esgrime el criterio sobre la estabilidad presupuestaria para proyectar el veto sobre ejercicios presupuestarios futuros. Efectuada esa matización, advierte que sus alegaciones se centran en el primer bloque argumental, habida cuenta de que la argumentación gubernamental referida a ulteriores ejercicios presupuestarios no se compagina con la reciente doctrina constitucional (STC 94/2018, de 17 de septiembre).

Desde ese enfoque, pone de relieve que el Gobierno sustenta su oposición en la idea de que, si la iniciativa legislativa prosperara, el importe de las prestaciones por desempleo tendría un incremento de 1.500 millones de euros, pues la destrucción de empleo que se originaría daría lugar a un aumento de 100.000 nuevos beneficiarios que serían perceptores de esas prestaciones. Para la Letrada de la Cortes Generales, si bien la oposición del Gobierno no se acompaña de informes o documentación adicional que la respalde, ello no impide apreciar que la misma ha sido formulada con claridad y sin incurrir en arbitrariedad, teniendo en cuenta, además, que tampoco ha sido interesada esa información adicional por el grupo recurrente.

También alega que la iniciativa legislativa se plantea –así se reconoce en su propia exposición de motivos– como una reacción frente a las anteriores reformas laborales, al incidir en aspectos nucleares tales como la posibilidad de descuelgue de las empresas respecto de convenios colectivos de sector, el fin de la ultraactividad de los convenios y de las reglas que priorizan la aplicación de los convenios colectivos de empresa. También queda reflejada, en la referida exposición de motivos, la pretensión de corregir los supuestos efectos negativos de las anteriores reformas laborales, como la desregulación de la negociación colectiva, la debilitación de las facultades de representación de los trabajadores, la deslegitimación de los convenios sectoriales y la facilitación del empleo precario.

Por otro lado pone de relieve que, en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 3/2012, se pone de manifiesto que las modificaciones efectuadas en relación con la negociación colectiva y el procedimiento para la modificación sustancial de las condiciones de trabajo tratan de favorecer la flexibilidad interna de las empresas, como alternativa principal a la destrucción de empleo. Siendo la negociación colectiva el principal mecanismo de determinación de los salarios en el sector privado, los cambios introducidos por la reforma laboral permiten con mayor facilidad alterar los salarios a la baja para adaptarse al ciclo económico, con lo cual se facilita el ajuste interno de las

empresas como alternativa al ajuste externo (despidos y finalizaciones de contrato), lo que a medio y largo plazo debe redundar en una reducción de la tasa de paro. Siendo así, la modificación a que daría lugar la iniciativa legislativa tendría un impacto en las cuentas públicas, concretamente en las prestaciones por desempleo, conforme a la valoración que el Gobierno efectúa desde su posición de director de la política económica, cuyo acierto no corresponde valorar a la mesa. A mayor abundamiento pone de relieve que, para el ejercicio presupuestario del 2017, el Gobierno tomó la decisión de reducir los importes consignados para las prestaciones por desempleo, un 6,6 por 100 respecto del presupuesto de 2016, y que los programas del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) tenían previsto un recorte del 3,9 por 100, por la continua reducción del desempleo motivada por la mejora del mercado laboral. También señala que el escrito de oposición del Gobierno no se limita a fijar un impacto económico etéreo o hipotético, pues de manera clara y explícita alude a un incremento del gasto en relación con las prestaciones por desempleo, con expresa cuantificación de su importe. Por tanto, a juicio de la Letrada de las Cortes Generales, el Gobierno sí ha valorado y concretado la partida presupuestaria que se vería afectada –las prestaciones por desempleo–, lo que marca una importante diferencia con los supuestos analizados en las SSTC 34/2018 y 44/2018 en los que el informe gubernamental no citaba partida presupuestaria alguna.

Finalmente, la Letrada de las Cortes Generales analiza la valoración y motivación dada por ese órgano para inadmitir la proposición de ley. En primer lugar, refiere que el acuerdo de la mesa no puede ponderarse aisladamente sin considerar el contenido del escrito de oposición del Gobierno. Si este último debe valorar y motivar, dentro del ámbito de discrecionalidad que le confiere el poder de dirección de la política económica y presupuestaria, la mesa debe limitarse a constatar el carácter no arbitrario o manifiestamente irrazonable de la motivación gubernamental, sin que pueda emitir un juicio sobre la oportunidad política del veto (STC 44/2018, FJ 5). En suma, la mesa debe aceptar la oposición formulada por el Gobierno, a no ser que su criterio sea manifiestamente infundado y así resulte a la luz de la propia motivación aportada. Y se considerará manifiestamente infundado cuando no se indique la concreta afectación al presupuesto (SSTC 34/2018 y 44/2018). Descendiendo al caso afirma que la oposición del Gobierno no incurre en arbitrariedad, carencia de motivación o manifiesta irrazonabilidad. El hecho de que los recurrentes no compartan la apreciación gubernamental sobre el impacto económico presupuestario no convierte al acuerdo de la mesa en una decisión manifiestamente irrazonable que vulnere el derecho a la participación política.

Dicho lo anterior, analiza si el acuerdo dictado por la mesa reúne los requisitos de motivación exigible, recordando que están en juego derechos fundamentales. Comienza así diciendo que el acuerdo de 21 de noviembre ofrece respuesta expresa e individualizada a todas las objeciones formuladas a la oposición del Gobierno por el Grupo Parlamentario. Señala también que el mencionado acuerdo tiene en cuenta el contenido de la disposición final segunda de la proposición de ley, referida a su entrada en vigor, cuyo contenido se considera que es ambiguo y no se acomoda al principio de seguridad jurídica, pues tiene la apariencia de ser un mecanismo diseñado para eludir la aplicación del artículo 134.6 CE. Esa fórmula, a saber, la demora de la entrada en vigor de aquellas medidas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto del ejercicio en curso, que entrarán en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente, no puede servir para sortear la exigencia del artículo 134.6 CE, porque en el caso extremo de que todas las proposiciones de ley incluyesen esa cláusula, se anularía por completo la aplicación del precepto constitucional indicado. Además, en contra de lo que dispone el artículo 134.3 CE, la iniciativa legislativa presupuestaria del Gobierno quedaría condicionada, como así lo expone este último en su informe, y obligaría a separar entre los diferentes tipos de medidas y a trasladarlas a presupuestos distintos, cuando pudiera ser que la ejecución de unas requiera de las otras. Rechaza, por último, que la motivación dada por la mesa sea defectuosa por no haber solicitado informe de la oficina presupuestaria de las Cortes Generales, a fin de

descartar cualquier asomo de arbitrariedad o irrazonabilidad. Ese trámite no es obligatorio, si bien la mesa puede valerse de informes complementarios si así lo desea. En conclusión, afirma que la respuesta del Gobierno ha sido razonable y fundada y la mesa ha ejercido el control que le cabe efectuar, conforme a las pautas asentadas por la doctrina constitucional, e interesa la desestimación del recurso de amparo.

9. Por escrito de fecha el 13 de diciembre de 2018 presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal. Tras detallar los antecedentes fácticos de los que trae causa el presente recurso, delimitar su objeto y sintetizar la doctrina constitucional sobre el *ius in officium* reconocido en el artículo 23.2 CE y, especialmente, en lo relativo a la inadmisión de iniciativas parlamentarias por parte de la mesa, las alegaciones del Fiscal se adentran en el caso concreto, poniendo de relieve los aspectos esenciales de la queja del recurrente en esta sede: que el acuerdo de la mesa de 10 de octubre de 2017 se limita a remitirse al criterio expresado por el Gobierno al comunicar su disconformidad, sin ningún tipo de valoración sobre el mismo; y que el acuerdo de la mesa de 21 de noviembre de 2017, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada por el Grupo Parlamentario acoge la posibilidad de que las facultades que otorga el artículo 134.6 CE se extiendan a un ámbito temporal superior al del presupuesto en vigor, pero no contiene ningún razonamiento sobre los efectos que realmente se derivan de la proposición de ley, ni sobre su cuantificación en relación con los objetivos de estabilidad presupuestaria. Por ello, afirma que los acuerdos impugnados carecen de la motivación exigida, pues no llevan a cabo un efectivo control de la facultad de veto del Gobierno, al limitarse a aceptar la argumentación dada por este último.

En otro apartado de sus alegaciones destaca los aspectos esenciales del escrito de oposición del Gobierno, principalmente el coste presupuestario adicional de 1.500 millones de euros en las prestaciones por desempleo y, en relación con la disposición final segunda, relativa a la entrada en vigor de la norma, destaca que el Gobierno sostiene que la facultad que le confiere el artículo 134.6 CE no solo garantiza los principios de unidad e integridad presupuestaria, sino también el principio de estabilidad presupuestaria. Por ello, la limitación que el citado precepto establece resulta también aplicable cuando la proposición de ley proyecte sus efectos a presupuestos futuros. Teniendo en cuenta lo expuesto, el Fiscal considera que el Gobierno ejerció el veto previsto en el artículo 134.6 CE, en relación con una iniciativa legislativa que tendría efectos en presupuestos posteriores al vigente, lo que supone un exceso temporal para el cual no le habilita el referido precepto constitucional. Según refiere, el Tribunal Constitucional ha establecido una consolidada doctrina en relación con la facultad de veto que el artículo 134.6 CE confiere al Gobierno, que tiene como finalidad garantizar la ejecución del programa económico anual del indicado órgano para el que obtuvo la confianza parlamentaria, sin que dicha facultad se vea desnaturalizada o pierda efectividad por iniciativas legislativas. De ahí que el Gobierno pueda pretender que las previsiones económicas que se contienen en la ley de presupuestos aprobada se mantengan durante su vigencia o, en su caso, durante su prórroga (SSTC 223/2006, FJ 5 y 242/2006, FJ 3). Añade que, recientemente, el referido Tribunal también se ha pronunciado sobre la limitación temporal del veto en las SSTC 34/2018, 44/2018 y 94/2018 y en el fundamento jurídico 5 de la última sentencia citada señaló que el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni, por tanto, sometidos al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 CE.

En segundo término, el Fiscal aborda la incidencia presupuestaria que el Gobierno atribuye a la iniciativa legislativa; y al respecto considera que el informe elaborado por aquél no establece una conexión directa, inmediata y actual de las medidas de la proposición de ley con las concretas partidas de gastos presupuestarios que se verían afectadas, habida cuenta de que se limita a fundar ese incremento en la reacción de los empresarios ante la eliminación de la flexibilidad de los despidos, pero no ofrece ningún dato objetivo que permita conocer cómo obtiene la cifra de 100.000 nuevos perceptores de prestaciones por desempleo y los 1.500 millones de euros más de gasto en esas

prestaciones. Siendo así, el Fiscal considera que el veto planteado por el Gobierno se basa en una hipótesis de impacto económico indirecto que, según doctrina constitucional (STC 34/2018, FJ 9), determina que la justificación del presupuesto material para el ejercicio de la facultad de veto reconocida en el artículo 134.6 CE sea insuficiente. En conclusión, el veto gubernamental no está suficiente y objetivamente razonado, por referirse al impacto en futuros presupuestos y por basar el aumento de los créditos presupuestarios en un hipotético impacto económico, que no se conecta de manera directa y actual con las medidas de la proposición de ley.

Por último, el Fiscal analiza el control llevado a cabo por la mesa del Congreso. Para ello toma como referente la doctrina constitucional [STC 94/2018, FJ 5 b)], en cuya virtud al órgano parlamentario no le corresponde sustituir al Gobierno en el enjuiciamiento del impacto, pero sí constatar que ese impacto es real y efectivo y no una mera hipótesis. Descendiendo al caso, concluye que los acuerdos de la mesa impugnados tienen una motivación abstracta y formalista y, por tanto, incumplen la función de control que les corresponden respecto de la facultad de disconformidad ejercitada por el Gobierno; en concreto, respecto de la comprobación del presupuesto material habilitante del ejercicio de esa facultad gubernamental. Añade que dichos acuerdos carecen de verdadera motivación acerca de la concurrencia del referido presupuesto, al limitarse a señalar que el Gobierno ha ofrecido una fundamentación suficiente y razonable; pero no ofrece respuesta a los concretos argumentos dados por el grupo parlamentario para justificar que la iniciativa legislativa contenga medidas que supongan un aumento de los créditos o disminución de los ingresos. La falta de una verdadera motivación material en los acuerdos de la mesa del Congreso, tanto sobre el presupuesto habilitante del ejercicio de la facultad de veto presupuestario, como del presupuesto relativo a su ámbito material de ejercicio, determina que deba considerarse que los citados han vulnerado el derecho del Grupo Parlamentario al ejercicio del cargo público parlamentario (art. 23.2 CE), así como el derecho de los ciudadanos a participar en asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

10. Por providencia de 7 de febrero de 2019, se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados impugna en amparo, por la vía del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), el acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 10 de octubre de 2017 que, con aceptación del criterio del Gobierno de la Nación, resolvió que no procedía someter a la toma de consideración la proposición de ley, de modificación del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, al objeto de fortalecer la negociación colectiva en la regulación de las relaciones laborales (núm. expediente 122-000107), que el referido grupo parlamentario había presentado para su toma en consideración por el pleno del Congreso de los Diputados; así como contra el acuerdo de la misma mesa, de fecha 21 de noviembre de 2017, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el mismo.

Para el grupo parlamentario recurrente se han vulnerado los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 23 CE, concretamente el derecho a la participación en asuntos públicos por medio de representantes y el derecho al ejercicio del cargo público parlamentario. Y ello, porque la mesa del Congreso ha mostrado su conformidad con el veto gubernamental formulado al amparo del artículo 134.6 CE, al asumir la infundada y errónea apreciación del Gobierno respecto de una supuesta repercusión presupuestaria de la proposición de ley; y también por permitir que ese veto se haya extendido a un ámbito temporal no previsto por el precepto constitucional, es decir más allá del ejercicio presupuestario en vigor, en la idea de que la proposición de ley puede afectar a ejercicios presupuestarios futuros en garantía del principio de estabilidad presupuestaria.

Subsidiariamente funda la lesión en el hecho de que la incidencia presupuestaria que el Gobierno señala en su informe es errónea y carece de la motivación exigible. Y como, según refiere, la mesa del Congreso simplemente se ha remitido a los argumentos ofrecidos por el Gobierno en su informe para impedir la tramitación de la proposición de ley, los acuerdos impugnados carecen de la motivación suficiente y autónoma que les era exigible, a fin hacer efectiva la función de control del ejercicio de aquella facultad del Gobierno.

La Letrada de las Cortes Generales solicita la desestimación del recurso. Conforme a la argumentación descrita pormenorizadamente en los antecedentes, sostiene que los acuerdos impugnados se ajustan al estándar de control y motivación que impone la doctrina constitucional, al constatar que el veto gubernamental no se ha ejercido de manera arbitraria o irrazonable.

El Ministerio Fiscal, conforme a los argumentos expuestos en los antecedentes de esta resolución, solicita la estimación del recurso de amparo, al entender que ha sido vulnerado el derecho del recurrente al ejercicio en condiciones de igualdad del cargo público parlamentario (art. 23.2 CE), así como del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

2. Con carácter previo procede efectuar una precisión respecto del objeto del presente recurso el grupo parlamentario recurrente. Como certeramente apunta el Fiscal en su escrito, aun cuando en la demanda se impugna el acuerdo de 28 de noviembre de 2017, esa resolución no es más que la comunicación al grupo parlamentario, por parte de la Presidencia del Congreso de Diputados, de la desestimación de su solicitud de reconsideración, tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta Sentencia. Por tanto, el presente recurso debe entenderse dirigido contra el acuerdo de la mesa del Congreso de 21 de noviembre de 2017, resolución esta que desestimó la solicitud de reconsideración formulada por el grupo parlamentario contra el acuerdo inicial de 10 de octubre de 2017.

Según constante doctrina constitucional, el artículo 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 los mismos 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; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 40/2003, FJ 2, y 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 3 a), entre otras]. Esta garantía añadida reviste particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo es deducida por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que, en esos casos, resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo 23.1 CE. Así lo ha declarado este Tribunal cuando ha tenido ocasión de destacar que existe «una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (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 artículo 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el artículo 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 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 3; 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, y 94/2018, de 17 de septiembre, FJ 4). En consecuencia, ambos derechos, el del ejercicio del cargo público representativo y el de participación en asuntos públicos de los ciudadanos, deben ser tenidos en cuenta a la hora de enjuiciar la vulneración de derechos fundamentales que se denuncia en el presente recurso de amparo. Como inequívocamente se desprende del inciso final del propio artículo 23.2 CE, se trata de un derecho de configuración legal, que corresponde establecer a los Reglamentos parlamentarios, «a los que compete fijar y ordenar los

derechos y atribuciones propios de los parlamentarios que, una vez creados, quedan integrados en el status propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren (STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 5, y las allí citadas) [SSTC 107/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) a), y 108/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) a)].

Ahora bien, este Tribunal ha venido insistiendo en que «no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE, si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los 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 estos a participar en los asuntos públicos ex artículo 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3, y 40/2003, FJ 2, entre otras muchas)» (STC 1/2015, FJ 3; también, SSTC 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3, y 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3).

Por último, en relación con el tipo de acto parlamentario que se cuestiona en este caso, este Tribunal ha venido afirmando que «las proposiciones de ley promovidas por los grupos parlamentarios no sólo son una forma –sin duda, la más señalada y expresiva– de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias. Son también un cauce instrumental al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento, operando como un instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el pleno de la Cámara, y que les permite obligar a que éste se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones políticas o de otra índole (incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma), por las que han decidido apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a su consideración» (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3). El ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos constituye, pues, «la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático. Puesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan... constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante» (SSTC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4; 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3, y 94/2018, de 17 de septiembre, FJ 4).

Así pues, la presentación de una proposición de ley a la mesa de la cámara legislativa por parte de un grupo parlamentario forma parte del núcleo esencial del *ius in officium* de los representantes elegidos que lo integran, de modo que la inadmisión de esa iniciativa legislativa, por parte del órgano parlamentario de referencia, incide de modo esencial y directo en el ejercicio de la función parlamentaria.

3. En el fundamento jurídico 5 de la STC 94/2018 ya citada, queda compendiada nuestra doctrina sobre la facultad que confiere al Gobierno el artículo 134.6 CE y las funciones de control que corresponden a la mesa del Congreso. En relación con la facultad que el referido precepto atribuye al Gobierno, deben destacarse las siguientes consideraciones que a continuación se transcriben, en relación con el ámbito temporal del veto gubernamental y la motivación que dicho órgano debe ofrecer:

«(2) En lo que se refiere al alcance temporal del veto presupuestario, "la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada

momento, en coherencia con el propio principio de anualidad contenido en el mismo artículo, entendiéndose por tal tanto el autorizado expresamente como incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria (art. 134.4 CE), pues no por ello deja de cumplir la función esencial de vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno" [SSTC 34/2018, FJ 7 b), y 44/2018, FJ 5 b)]. También ha señalado la doctrina de este Tribunal que «consecuencia de lo anterior es que el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 CE" [SSTC 34/2018, FJ 7 b), y 44/2018, FJ 5 b)]. En lo que se refiere a los denominados "ejercicios plurianuales", después de reconocer este Tribunal que "todo presupuesto está lógica y temporalmente conectado con las cuentas públicas aprobadas en ejercicios anteriores, y con las que se prevé elaborar para los ejercicios futuros", afirma de modo tajante que "sin embargo, tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio de la potestad del artículo 134.6 CE se restringe, igualmente, a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso" [SSTC 34/2018, FJ 7 b), y 44/2018, FJ 5 b)].

(3) Respecto de la motivación que debe contener la resolución del Gobierno cuando haga uso de la facultad de "veto" del artículo 134.6 CE, la doctrina de este Tribunal ha declarado que 'el Gobierno podrá oponerse sólo en aquellos casos en los cuales la medida propuesta, enmienda o proposición, incida directamente en el citado presupuesto. La motivación del Gobierno debe expresar tal incidencia, precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas, y teniendo en cuenta que su eventual no conformidad, esto es, el veto presupuestario, tiene una incidencia directa sobre la propia función del Legislativo" [SSTC 34/2018, FJ 7 c), y 44/2018, FJ 5 c)]... Asimismo, esta potestad del Gobierno "se vincula y ciñe a los casos en los cuales una proposición de ley tenga incidencia directa e inmediata en el plan presupuestario en vigor, lo que significa, como deriva de la propia literalidad del artículo 134.6 CE, que implique razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario" [SSTC 34/2018, FJ 7 c), y 44/2018, FJ 5 c)].»

En relación con las facultades de control de la mesa, en el referido fundamento jurídico también se compendia la doctrina constitucional establecida al respecto, tanto desde la perspectiva de control de facultad de veto del Gobierno como desde el prisma de la función que debe ejercer en garantía de los derechos reconocidos en el artículo 23 CE:

«(ii) En lo que se refiere a la primera de las responsabilidades, incumbe a las mesas parlamentarias en general, pero en particular y en relación con este caso a la mesa del Congreso, llevar a cabo un control reglado sobre el ejercicio de la facultad del Gobierno, de carácter técnico-jurídico, si bien no puede responder en ningún caso a criterios de oportunidad política. Por otra parte, se trata de un doble control, formal y material. En lo que respecta al primero de ellos, bastará con verificar que el Gobierno haya dado respuesta expresa y motivada a la remisión de la proposición de ley, a los efectos de mostrar su conformidad o disconformidad, en este último caso a la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante (aumento de los créditos o disminución de los ingresos) y que lo haya hecho dentro de plazo, o alternativamente, que dicha respuesta no se haya producido, debiendo obrar entonces en la forma prevista en el artículo 126.3 RCD (dar curso a la proposición de ley). En lo que se refiere al control material, este Tribunal le ha reconocido a las mesas parlamentarias "un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria" [SSTC 242/2006, FJ 4; 34/2018, FJ 4 b), y 44/2018, FJ 3], que se puede llevar a efecto mediante 'un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por éste, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto que, en cada ejercicio, cumple la función instrumental a la propia acción de Gobierno... En definitiva, "la mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el

enjuiciamiento del impacto, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis. En suma, el objeto de este examen no es otro que constatar que se ha justificado por el Gobierno el cumplimiento de los requisitos, ya expuestos, del artículo 134.6 CE, en cuanto al objeto y el alcance temporal, y que por tanto concurre el requisito material contenido en la norma constitucional, esto es, la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios" [STC 34/2018, FJ 7 d)].

(iii) Por lo que se refiere a la segunda de las responsabilidades, citada supra, la mesa debe velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del artículo 23 CE, de tal manera que, en los supuestos como el de autos, en que decida mostrar su conformidad al ejercicio de la facultad de veto por parte del Gobierno a la iniciativa legislativa de un grupo parlamentario, y, en consecuencia inadmitirla, su respuesta "puede[n] implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana", por lo que la respuesta debe estar formal y materialmente motivada, "a fin de que tras ellas no se esconda un juicio sobre la oportunidad política, en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario" [STC 34/2018, FJ 4 b), y todas las que allí se citan].»

4. Corresponde ahora dilucidar si, a la luz de la doctrina citada, los acuerdos impugnados por el grupo parlamentario recurrente han vulnerado los derechos fundamentales invocados. Antes de ello, hemos de poner de manifiesto que la demanda de amparo incluye una queja principal y otra subsidiaria, pero que, en ambos casos se sustenta sobre la eventual vulneración de los derechos de participación política del recurrente que le reconoce el artículo 23 CE. Ambos motivos presentan una estrecha conexión que aconseja su análisis conjunto, dado que la segunda de las quejas formuladas tiene una naturaleza meramente instrumental de la anterior, en la medida en que, si bien se afirma que los acuerdos impugnados han vulnerado los derechos del grupo parlamentario, por haberse limitado a aceptar la argumentación del Gobierno sin efectuar el control que le viene exigido, la falta de motivación autónoma de tales decisiones por parte de la mesa concurriría igualmente.

a) Hecha la anterior matización, procede efectuar un análisis del informe de oposición del Gobierno a la iniciativa legislativa del grupo parlamentario, de fecha 28 de septiembre de 2017, a fin de poner de relieve sus aspectos esenciales; pues si bien el objeto del presente recurso de amparo lo constituyen las citadas resoluciones dictadas por la mesa del Congreso de Diputados, no cabe ignorar que los acuerdos de la mesa de la cámara lo tuvieron en cuenta, fundamentalmente, como presupuesto de su labor revisora, en el ejercicio de las funciones que le atribuye el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD). En el referido informe figuran dos bloques argumentales diferenciados, si bien en estrecha conexión. Por un lado, el Gobierno refleja el impacto presupuestario que comportaría la iniciativa legislativa si llegara a prosperar; a saber, un aumento de 100.000 preceptores de la prestación por desempleo, lo que daría lugar a un gasto adicional de 1.500 millones de euros. Esa conclusión se funda en el ajuste que, por vía de despido, llevarían a cabo las empresas a consecuencia de la eliminación de las medidas de flexibilidad interna que plantea la proposición de ley. Ese escenario negativo que pronostica el Gobierno se formula de manera rotunda y sin sujeción a ningún marco temporal, de manera que tampoco se especifica, en esa primera parte del informe, si ese impacto surtiría efecto en el ejercicio presupuestario vigente a la fecha de su formulación o, por el contrario, afectaría también a ejercicios venideros.

Es ya en la segunda parte del informe cuando el Gobierno toma en consideración el contenido de la disposición final segunda de la iniciativa legislativa, que prevé la demora de la entrada en vigor, hasta el siguiente ejercicio presupuestario, de aquellos preceptos que supongan un incremento de los gastos o disminución de los ingresos. Como así se expresa en el informe, la facultad prevista en el artículo 134.6 CE tiene por objeto garantizar varios principios: el de competencia exclusiva del Estado respecto de la

iniciativa legislativa presupuestaria (art. 134.3 CE); los de anualidad, unidad e integridad presupuestaria (art. 134.2 CE); y el de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). De todo ello, el Gobierno colige que la limitación contenida en el artículo 134.6 CE también resulta aplicable cuando la proposición de ley pueda desplegar efectos en ejercicios presupuestarios posteriores al que se halla en vigor, razón por la que ejerce el veto que le confiere el artículo 134.6 CE a modo de salvaguardia de objetivos de estabilidad presupuestaria, que también tienen su reflejo en ejercicios presupuestarios futuros.

La argumentación expuesta fue aceptada por el acuerdo de la mesa de 21 de septiembre de 2017, pues en esa resolución se afirma expresamente que el razonamiento que el Gobierno ofrece para vincular la facultad del artículo 134.6 CE a un escenario presupuestario plurianual, que viene marcado por el objetivo de estabilidad presupuestaria y el respeto de la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) es una «interpretación que la mesa considera que ha sido suficientemente motivada».

A la vista de lo expuesto, hemos de afirmar que los referidos acuerdos contravienen la doctrina de este Tribunal expuesta en fundamentos jurídicos anteriores, que con claridad ha delimitado el ámbito temporal de la aplicación de la potestad gubernamental de referencia al ejercicio presupuestario en curso. Como hemos tenido ocasión de manifestar en la ya citada STC 94/2018, FJ 7, la contravención indicada ocasiona una limitación que es contraria a los derechos del artículo 23 CE del recurrente, por «la incidencia negativa que la aplicación extendida en el tiempo de la facultad del artículo 134.6 CE ha tenido en los derechos fundamentales de los parlamentarios que presentaron la proposición de ley, pues la decisión asumida por la Mesa del Congreso de no dar curso a aquella para su toma en consideración por el Pleno de la Cámara, fundamentada en la aplicación extensiva de la facultad de veto del artículo 134.6 CE a supuestos que van más allá en el tiempo del marco del presupuesto anual, constituye una limitación contraria al ejercicio de la vertiente esencial y más genuina del *ius in officium* de los parlamentarios, como es la del derecho a la iniciativa legislativa y a que las proposiciones de ley presentadas por los grupos puedan ser sometidas al debate de oportunidad política ante el Pleno de la Cámara».

b) Por otro lado, cumple afirmar que si bien el informe del Gobierno apunta que, de prosperar la proposición de ley, se produciría una reacción empresarial que daría lugar a un incremento de los despidos, no ofrece, sin embargo, ningún dato objetivo que permita conocer cómo obtiene la cifra de 100.000 nuevos perceptores de prestaciones por desempleo y el importe de 1.500 millones de euros más de gasto en esas prestaciones. Siendo así, el pronóstico que sobre el aumento de los créditos plantea el Gobierno carece de una fundamentación objetiva, pues no establece la relación directa entre las medidas de la proposición de ley y las concretas partidas presupuestarias de gastos que se verían afectadas, por lo que, en consecuencia, incumple con los requisitos de motivación que establecimos en la ya citada STC 34/2018, FJ 9, en los siguientes términos: «[e]l artículo 134.6 CE contiene una prerrogativa del Ejecutivo que tiene, como presupuesto habilitante, la vinculación estricta a la norma presupuestaria, que debe por ello verse afectada. Teniendo en cuenta, como ya se ha señalado, que cualquier iniciativa o proposición de ley es susceptible de suponer un incremento de gasto o una disminución de ingresos, el Gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios. Esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética».

A su vez, como así lo refiere el Fiscal en sus alegaciones, la motivación que ofrecen los acuerdos de la mesa del Congreso respecto de la concurrencia del presupuesto material habilitante de la facultad reconocida en el artículo 134.6 CE es abstracta y formalista y, por tanto, incumple la función de control que le corresponde a ese órgano respecto de la disconformidad planteada por el Gobierno. En síntesis, dicha motivación se limita a señalar que el Gobierno ha ofrecido una fundamentación suficiente y razonable, pero no ofrece respuesta a los concretos argumentos dados por el grupo parlamentario acerca de que la iniciativa legislativa no supone un aumento de los créditos presupuestarios.

Por todo lo expuesto, declaramos que los acuerdos de la mesa han vulnerado el derecho del recurrente al ejercicio del cargo público parlamentario, con los requisitos que señala la Ley (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, previsto en el artículo 23.1 CE.

5. En consecuencia, procede la estimación del recurso de amparo. Tal decisión conlleva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55.1 LOTC, que restablezcamos al recurrente en la integridad de los derechos fundamentales vulnerados, anulando los acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados de 10 de octubre y de 21 de noviembre de 2017, que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia.

Sin embargo, en atención al debido respeto a la autonomía de las Cortes Generales reconocida en el artículo 72 CE y, de modo particular, a las atribuciones que el Reglamento del Congreso de los Diputados confiere a la mesa, no procede acceder a la pretensión del recurrente de acordar la admisión a trámite de la proposición de ley presentada para su toma en consideración por el pleno, por cuanto únicamente corresponde su decisión al órgano parlamentario. En consecuencia, bastará ordenar la retroacción de las actuaciones para que por éste se dicte nuevo acuerdo que sea respetuoso con los derechos fundamentales del recurrente.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Irene María Montero Gil, portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado su derecho al ejercicio del cargo público parlamentario con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

2.º Restablecer al recurrente en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los acuerdos de 10 de octubre y 21 de noviembre 2017 de la mesa del Congreso de los Diputados, que decidieron la no procedencia de la toma en consideración por el pleno de la proposición de ley de modificación del Real Decreto-ley 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, para el fortalecimiento de la negociación colectiva en las relaciones laborales, presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea.

3.º Retrotraer las actuaciones hasta el momento inmediatamente anterior al de su resolución para que la mesa del Congreso de los Diputados dicte un nuevo acuerdo sobre la solicitud presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea, que sea respetuosa con los derechos fundamentales cuya vulneración se reconoce.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a once de febrero de dos mil diecinueve.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.