

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**24495** *Sala Segunda. Sentencia 132/2023, de 23 de octubre de 2023. Recurso de amparo 5030-2021. Promovido por doña María Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo en relación con los acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados que rechazaron la toma en consideración por el Pleno de la proposición de ley relativa a la creación de la Autoridad Independiente de Recuperación Económica y la mejora de la gobernanza de los fondos europeos de recuperación. Supuesta vulneración del derecho al ejercicio del cargo representativo: veto gubernamental a una iniciativa legislativa susceptible de provocar un incremento de créditos presupuestarios (SSTC 34/2018 y 44/2018). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2023:132

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas, presidenta, y las magistradas y magistrados doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, don César Tolosa Tribiño y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5030-2021, interpuesto por doña María Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo, diputada del Congreso de los Diputados y portavoz del Grupo Parlamentario Popular en dicha Cámara, representada por el procurador de los tribunales don Manuel Sánchez-Puelles González-Carvajal, contra el acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 20 de abril de 2021, por el que se acordó la no procedencia de la toma en consideración por el Pleno de la proposición de ley relativa a la creación de la Autoridad Independiente de Recuperación Económica y la mejora de la gobernanza de los fondos europeos de recuperación, así como contra el acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 18 de mayo de 2021, por el que se desestima la solicitud de reconsideración presentada por la portavoz de dicho grupo parlamentario frente al acuerdo anterior. Ha sido ponente el magistrado don César Tolosa Tribiño.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este tribunal el 21 de julio de 2021 don Manuel Sánchez-Puelles González-Carvajal, procurador de los tribunales y de doña María Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, formuló demanda de amparo contra los acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados de los que se ha hecho mérito en el encabezamiento.

2. Los hechos relevantes para la resolución del caso son los que a continuación se reseñan:

a) Con fecha 23 de febrero de 2021, el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados registró ante la mesa de dicha Cámara la proposición de ley relativa a la creación de la Autoridad Independiente de Recuperación Económica (AIPRE en

adelante) y la mejora de la gobernanza de los fondos europeos de recuperación. A los efectos que interesan al presente recurso de amparo conviene indicar que:

En el apartado I de la exposición de motivos de la proposición de ley se indica que la misma tiene su razón de ser en el establecimiento de mecanismos que permitan una ejecución ágil, eficaz y eficiente a través de firmes controles que eviten un uso discrecional y partidista de los fondos que integran el paquete de medidas activado por la Unión Europea para ayudar a reparar los daños económicos y sociales que ha provocado la pandemia de coronavirus, activar la recuperación y preparar un futuro mejor para la próxima generación.

En el apartado II de la exposición de motivos se expone que en el capítulo I se crea una AIPRE que será la encargada en España de fijar prioridades, criterios de reparto y el control de los fondos europeos, con independencia de los avatares presupuestarios y del calendario electoral. Señala que en el capítulo II se definen los principios de coordinación entre la AIPRE y las unidades gestoras responsables de la aplicación práctica de los fondos. Refiere que en el capítulo III se dota a la AIPRE –como responsable último del Mecanismo de recuperación y resiliencia– de estructura, incorporando en bloque, con todos sus efectivos y medios materiales, el centro directivo del Ministerio de Hacienda con competencia en materia de fondos europeos.

El art. 1 indica que se crea la AIPRE, como ente de derecho público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las administraciones públicas. Se le atribuye la interlocución única ante la Unión Europea respecto de la aprobación, gestión y control de los fondos europeos para la recuperación (art. 3) y a efectos puramente organizativos y presupuestarios, la AIPRE se adscribe al Ministerio de Asuntos Económicos y de Transformación Digital (art. 5).

El presidente de la AIPRE, será designado, entre personas de reconocido prestigio y experiencia, su cargo es de dedicación exclusiva y al cesar, durante los dos años posteriores, no podrá ejercer actividad profesional alguna relacionada con los fondos gestionados por la AIPRE. Tendrá la consideración de alto cargo, con rango de subsecretario (art. 6). Dispone el art. 7 que el consejo rector de la AIPRE junto con el presidente, es el máximo órgano de la AIPRE, y en el participaran representantes de las distintas administraciones y funcionarios de la Comisión Europea en la figura de observador. «El personal al servicio de la Autoridad Independiente para la Recuperación Económica será, con carácter general, funcionario de carrera de las administraciones públicas. Si bien podrá reservarse un 20 por 100 de plazas a personal laboral procedente de organismos nacionales o internacionales o personal eventual que permita atraer gestores competentes del sector privado, con una trayectoria y experiencia que se pueda contrastar».

A su vez, en el art. 12 se indica que «el centro directivo del Ministerio de Hacienda con competencia en materia de fondos europeos se incorporará en bloque, con todos sus efectivos y medios materiales, a la estructura de la Autoridad Independiente para la Recuperación Económica» y en la disposición final primera se dispone que «Por el Ministerio de Hacienda se llevaran a cabo las modificaciones de créditos oportunas para la dotación presupuestaria de la Autoridad Independiente para la Recuperación Económica incluyendo el traspaso de los medios y del personal de la Secretaría General de Fondos Europeos en bloque».

b) El 2 de marzo de 2021, la mesa del Congreso de los Diputados admitió a trámite la proposición de ley arriba indicada, traslado la iniciativa al Gobierno a los efectos del art. 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante RCD) y acordó su publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» (lo que se llevó a efecto en el núm. 151-1, de la Serie B, de 5 de marzo de 2021).

c) El día 14 de abril del 2021, el Gobierno emitió un informe de impacto presupuestario sobre la proposición de ley 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:

«Valoración

Asimilando el coste que podría tener la nueva autoridad que se pretende crear con el coste que supone en su conjunto el también órgano independiente Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, se estima que esta medida, en caso de aprobarse, tendría un impacto directo negativo en el presupuesto de gastos del Estado de 9 700 000 euros.

Según el artículo 5 de la proposición de ley, a efectos puramente organizativos y presupuestarios, la autoridad se adscribe al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, sin que esta adscripción afecte en ningún caso a su autonomía e independencia funcional. Por consiguiente, tendría repercusión presupuestaria en:

Sección 27: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (Habría que crear un nuevo programa para el nuevo órgano que se propone). Cabe destacar aquí que, aunque en el artículo 12 de la proposición de ley se establece que "el centro directivo del Ministerio de Hacienda con competencia en materia de fondos Europeos se incorporará en bloque, con todos sus efectivos y medios materiales, a la estructura de la Autoridad Independiente para la Recuperación Económica", dando a entender que el nuevo órgano no tiene por qué generar costes de personal, el artículo 7 del texto prevé que "[e]l personal al servicio de la Autoridad Independiente para la Recuperación Económica será, con carácter general, funcionario de carrera de las administraciones públicas. Si bien podrá reservarse un 20 por 100 de plazas a personal laboral procedente de organismos nacionales o internacionales o personal eventual que permita atraer gestores competentes del sector privado, con un trayectoria y experiencia que se pueda contrastar", lo que puede generar un impacto en el capítulo I.

Por otra parte, y en relación con la financiación de este nuevo órgano, no se especifica la vía de obtención de ingresos que podrán financiar o, al menos coadyuvar a financiar, su actividad.

Criterio

Con base en lo expuesto, se considera que la aprobación de la proposición de ley es susceptible de producir en los presupuestos generales del Estado en vigor un aumento de los créditos presupuestarios, por lo que el Gobierno no presta la conformidad para su tramitación en virtud de lo establecido en el artículo 134.6 de la Constitución.»

d) Mediante acuerdo de 20 de abril de 2021, la mesa del Congreso acordó que, de conformidad con los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD, 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 publicarlo en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales». El acuerdo tenía el siguiente tenor literal:

«Expresada por el Gobierno su disconformidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento de la Cámara, acordar que no procede la toma en consideración por el Pleno de la citada proposición de ley. Asimismo, comunicar este acuerdo al grupo parlamentario autor de la iniciativa y al Gobierno y publicar en el "Boletín Oficial de las Cortes Generales".»

e) Por escrito de fecha 26 de abril de 2021, la portavoz del Grupo Parlamentario Popular solicitó la reconsideración del anterior acuerdo.

En primer lugar, considera que el criterio de disconformidad del Gobierno ha sido admitido por la mesa de la Cámara que acuerda rechazar la toma en consideración de la proposición de ley sin el adecuado análisis de adecuación al art. 134.6 CE.

El propio informe del Gobierno no afirma expresamente que la aprobación de la proposición de ley suponga un aumento de los créditos, sino que «es susceptible de producir en los presupuestos generales del Estado en vigor un aumento de los créditos presupuestarios», utilizando el termino jurídico indeterminado «susceptible» que encierra un criterio subjetivo y, por tanto, arbitrario.

Considera que no es cierto que suponga un incremento en el capítulo I, porque, como establece el art. 12 de la proposición de ley, a cuya literalidad ha de ajustarse el Gobierno para emitir criterio, que la estructura inicial de la autoridad independiente no supone ningún incremento en el capítulo I, ya que se propone la baja en el Ministerio de Hacienda y alta, por adscripción, en el Ministerio de Economía en la misma cuantía; por lo tanto, el impacto presupuestario neto es cero, nulo.

Afirma, que es cierto que el art. 7 de la proposición de ley dice que «podrá reservarse un 20% de plazas a personal laboral procedente de organismos nacionales o internacionales o personal eventual que permita atraer gestores competentes del sector privado, con una trayectoria y experiencia que se pueda contrastar». Pero no se alude a que el texto completo del precepto prevé que «[e]l personal al servicio de la Autoridad Independiente para la Recuperación Económica será, con carácter general, funcionario de carrera de las administraciones públicas», siendo por tanto residual o potestativa la posibilidad de reserva del 20 por 100 de las plazas. Además, no genera un incremento de los créditos presupuestarios: (i) pues en los presupuestos generales del Estado ya hay una dotación de 173 645 990 euros en el capítulo II asignados al propio mecanismo de recuperación y resiliencia en los que encajarían esas contrataciones; y, (ii) el retraso en la llegada de los fondos hace innecesaria la urgencia para llevar a cabo las contrataciones externas.

Alude al contenido del art. 134.6 CE, entendiendo el veto presupuestario como una facultad que se explica por la necesidad de preservar de los vaivenes políticos un instrumento de tanta trascendencia económico y social, como son los presupuestos del Estado, y reservar al Gobierno esa facultad de ejecutar su propia política económica. Refiere las condiciones que se derivan del art. 126 RCD para el ejercicio del veto presupuestario por el Gobierno, exigiéndose del Gobierno que el mismo se encuentre suficientemente motivado y de la mesa de la Cámara que, recibido el informe, examine el fondo del mismo desde un punto de vista jurídico y en función de ello, adopte el acuerdo. Existen, añade, numerosos precedentes de acuerdos contrarios a la emisión del informe de disconformidad en pasadas legislaturas.

Finalmente, expone que no se produce impacto presupuestario alguno, tratándose de una clara decisión arbitraria del Gobierno que no se ajusta al art. 134.6 CE, sino a los habituales modos de restringir la iniciativa legislativa de los grupos de la oposición.

f) Mediante nuevo acuerdo de 18 de mayo del 2021, la mesa de la Cámara, después de haber oído a la junta de portavoces, decidió desestimar la solicitud de reconsideración presentada, en los siguientes términos:

«Resultando que:

1.º) La iniciativa de referencia fue admitida a trámite por la mesa de la Cámara en su reunión de 2 de marzo de 2021, y, dentro del plazo establecido al efecto, el Gobierno, mediante escrito número de registro 111259, remitió su criterio contrario a su toma en consideración, respecto del cual la mesa de la Cámara, en su reunión de 20 de abril de 2021, acordó lo siguiente: "Expresada por el Gobierno su disconformidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento de la Cámara, acordar que no procede la toma en consideración por el Pleno de la citada proposición de ley".

2.º) La mesa de la Cámara, en su reunión de 5 de mayo de 2021, acordó el traslado de la solicitud de reconsideración a la junta de portavoces, a los efectos del artículo 31.2 del Reglamento, trámite de audiencia que, efectivamente, fue evacuado en la reunión de dicha junta de portavoces del día 11 de mayo de 2021.

3.º) En la solicitud de reconsideración se alega que la proposición de ley de referencia no tiene impacto presupuestario, siendo así que la disconformidad comunicada por el Gobierno no se ajustaría a derecho, respondiendo, en cambio, una decisión arbitraria basada, en opinión de los recurrentes, en criterios subjetivos.

Considerando que:

1.º) Los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados establecen que la tramitación de las proposiciones de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requiere la conformidad del Gobierno, en lo que viene a ser el reconocimiento en favor de este de una facultad para asegurarles un ámbito de acción propia, en los términos señalados por el ATS 14724/2010 en relación con la STC 99/1987.

2.º) El Gobierno manifestó, en el plazo establecido al efecto en el artículo 126.3 del Reglamento y mediante escrito, su parecer contrario a la tramitación de la citada proposición de ley, por entender que su aprobación supondría un aumento de los créditos presupuestarios.

3.º) El Gobierno ha hecho uso de una facultad constitucional y reglamentariamente reconocida, aportando explicación de las razones que, a su juicio, motivan su criterio contrario a la tramitación de la iniciativa.

4.º) Sin perjuicio de lo que se señala en el escrito de reconsideración, el Gobierno ha entendido que la aprobación de la proposición de ley de referencia tendría un impacto presupuestario directo, sin que, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, la mesa haya realizado una valoración contraria a este criterio.

Conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 223 y 242/2006 y 38 y 94/2018, la mesa ha verificado, además del cumplimiento de los requisitos formales, que la disconformidad acordada por el Gobierno está motivada de manera suficiente y no arbitraria, pues concreta, como exige la jurisprudencia constitucional, las cuantías y los conceptos presupuestarios afectados del presupuesto en vigor.

5.º) 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.

6.º) Según ha señalado el Tribunal Constitucional, debe tenerse en cuenta que la finalidad de la disconformidad del Gobierno es garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la ley de presupuestos (STC 242/2006), así como que las actuaciones de la mesa en este ámbito se enmarcan dentro del ejercicio de una facultad del Gobierno, siendo esta una facultad que debe entenderse como una manifestación más del llamado "parlamentarismo racionalizado".

7.º) En todo caso, remitida la disconformidad a la tramitación de la proposición de ley por el órgano legitimado para hacerlo, dentro del plazo establecido al efecto y adjuntando motivación expresa, suficiente y no arbitraria, especificando las partidas del presupuesto en vigor afectadas, no puede la mesa de la Cámara sustituir al Gobierno en el ejercicio de la facultad constitucionalmente y reglamentariamente reconocida.

8.º) En definitiva, la prerrogativa se ha ejercido por el órgano legitimado para hacerlo, sin vulneración del *ius in officium* de los parlamentarios y dentro del marco del artículo 134.6 de la Constitución, no pudiéndose considerar arbitrario el ejercicio de tal prerrogativa dado que, en los términos de la jurisprudencia 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), lo que no ocurre en este caso, en el que el Gobierno, a juicio de la mesa, ha fundamentado suficientemente su disconformidad.



En consecuencia, la mesa acuerda la desestimación de la solicitud de reconsideración examinada.»

3. En su demanda de amparo, el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados entiende vulnerado el 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).

En primer término, se refiere a la doctrina constitucional relativa a la presentación de proposiciones de ley como parte del *ius in officium* de los parlamentarios y su conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (SSTC 10/2016, de 1 de febrero; FJ 4; 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3; 94/2018, de 17 de septiembre, FJ 4, y 53/2021, de 15 de marzo, FJ 3). Seguidamente, trae a colación la distinción entre la facultad de veto presupuestario conferida a los gobiernos y las funciones de control que corresponden a las mesas de los Parlamentos respectivos (SSTC 94/2018, FJ 5, y 17/2019, FJ 3).

Afirma que el presente caso guarda similitud con el tratado por la STC 53/2021 en el que resuelve un recurso de amparo planteado por el portavoz del Grupo Parlamentario Podemos en la Asamblea Regional de Murcia.

Entiende que el veto del Gobierno se centra en la estimación del gasto que supondría la creación de la AIPRE, aludiendo a que esta medida, en caso de aprobarse, tendría un impacto directo negativo en el presupuesto de gastos del Estado de 9 700 000 euros, pero no aporta ninguna aclaración o cálculo que le llevan a cifrar el gasto en dicha cantidad que se encuentra por tanto huérfana de justificación. Reconoce el Gobierno que conforme al art. 12 de la proposición de ley el nuevo órgano no tiene por qué generar costes, pero considera que la previsión del art. 7 de dicha proposición, podría generar eventualmente un impacto en el capítulo I (personal). En abierta contradicción con lo señalado en los arts. 7 y 12 de la proposición, se sustenta el veto en que, en relación con la financiación del nuevo órgano, la proposición no «especifica la vía de obtención de ingresos que podrán financiar o, al menos coadyuvar a financiar, su actividad». Concluye que no puede considerarse que el Gobierno haya ofrecido una justificación adecuada del ejercicio de su facultad de veto presupuestario ex art. 134.6 CE. Pues, aunque formalmente ofrece cifras y se refiere al capítulo I del presupuesto, su argumentación está exenta de toda razón que justifique, realmente y no como una mera hipótesis, un aumento del gasto no presupuestado.

Por otra parte, las decisiones de la mesa del Congreso de los Diputados aceptan la argumentación del Gobierno. En el acuerdo de 20 de abril de 2021, la mesa del Congreso de los Diputados, se ciñó a señalar: «Expresada por el Gobierno su disconformidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 126.2 del Reglamento de la Cámara, acordar que no procede la toma en consideración por el Pleno de la citada proposición de ley». Y, en el acuerdo de 18 de mayo de 2021, por el cual se desestimó la solicitud de reconsideración, la mesa de la Cámara se limita a indicar como fundamento de su decisión que considera que el Gobierno ha dado una explicación de su veto motivada de manera suficiente y no arbitraria, pues concretaría, como exige la doctrina constitucional, las cuantías y los conceptos presupuestarios afectados del presupuesto en vigor, obviando que ni los gastos ni las cuantías se fundamentan mínimamente por el Gobierno.

Añade que la mesa desatiende por completo las razones ofrecidas por la portavoz del Grupo Parlamentario Popular en su solicitud de reconsideración. Así, nada se dice acerca de que el aumento de los créditos no se plantea como algo real e indubitado, sino como una mera posibilidad o hipótesis (de optarse, por la reserva del 20 por 100 de plazas a personal laboral o eventual, que tiene carácter residual y potestativo), de forma que el propio Gobierno admite que «el nuevo órgano no tiene por qué generar costes de personal».

Tampoco la mesa hizo referencia a la alegación de que la posible reserva de un 20 por 100 de plazas para personal laboral procedente de organismos nacionales o

internacionales o personal eventual, no iba a generar un incremento de créditos presupuestarios, por dos razones: La primera es que en los presupuestos generales del Estado ya hay una dotación de 173 645 990 euros en el capítulo II asignados al propio mecanismo de recuperación y resiliencia en los que encajarían esas contrataciones. Y, la segunda, por qué el retraso en la llegada de los fondos hace innecesaria la urgencia para llevar a cabo las contrataciones externas, toda vez que la independencia y profesionalidad en la gestión queda garantizada con el nombramiento del presidente de la autoridad que, tal y como se recoge en el artículo 6, «será designado, entre personas de reconocido prestigio y experiencia mínima de diez años de ejercicio profesional en materias presupuestaria, económica y financiera del sector público, valorándose especialmente su independencia y objetividad de criterio». Por ello, tampoco supondría un incremento del capítulo I. La falta de respuesta a esta última alegación es considerada de particular importancia para evidenciar la vulneración de los derechos de nuestra representada, porque deja sin demostración que la proposición de ley suponga un impacto negativo en los presupuestos vigentes.

No se toman en consideración los argumentos expuestos en el escrito de reconsideración que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 12 de la proposición de ley, ponen de manifiesto que la estructura inicial de la autoridad independiente no supone ningún incremento en el capítulo I, ya que se propone la baja en el Ministerio de Hacienda y alta, por adscripción, en el Ministerio de Economía en la misma cuantía; por lo tanto, el impacto presupuestario neto es nulo.

En definitiva, afirma que en este caso, como en el que resolvió la STC 53/2021, la decisión de la mesa estuvo motivada formalmente, pero no materialmente, lo que ha de dar lugar, como en aquella ocasión, a la estimación del presente recurso de amparo.

4. Por providencia de 7 de febrero del 2022, la Sección Tercera de la Sala Segunda de este tribunal admitió el recurso de amparo apreciando que concurría en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g)], 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 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.

5. Por medio de escrito presentado el día 16 de febrero de 2022, 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 directora de la asesoría jurídica de la Secretaría General de la Cámara, doña Paloma Martínez Santamaría.

6. Mediante diligencia de ordenación de fecha 21 de febrero de 2022, 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 23 de marzo del 2022 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el escrito de alegaciones de la letrada de las Cortes Generales por el que solicita la desestimación del recurso de amparo.

En primer lugar, examina la doctrina constitucional sobre la cuestión planteada, distinguiendo, con sustento en la STC 53/2021, de 15 de marzo, de la que reproduce parte de su fundamentación, entre la facultad de veto presupuestario conferida a los gobiernos y las funciones de control de las mesas de los parlamentos. Consecuentemente divide el análisis del problema constitucional planteado en dos partes: A) La facultad de veto presupuestario del Gobierno; B) Las facultades de la mesa de control del veto presupuestario.

A) En relación con la facultad de veto presupuestario del Gobierno, examina si ha justificado por el Gobierno, de forma correcta, el impacto presupuestario que tendría la creación del organismo objeto de la proposición de ley. Indica que el primer párrafo de la valoración, el Gobierno asimila el coste que podría tener la nueva autoridad que se pretende crear con el coste que supone en su conjunto el también órgano independiente Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, estimándose en un impacto directo negativo en el presupuesto de gastos del Estado de 9 700 000 euros.

Recuerda que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal fue creada por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, como un ente de derecho público dotado de personalidad jurídica propia. Afirma que el Gobierno no da a conocer las razones para asimilar esta autoridad con la que pretende crear la proposición de ley vetada, pero no se puede negar el cierto parecido en cuanto a la naturaleza de ambas instituciones, guardando cierto paralelismo, comparando sus preceptos, la mencionada ley orgánica con la proposición de ley vetada. De modo que «resulta innegable» que el Gobierno ha aportado un dato objetivo, no especulativo ni hipotético, que permite conocer cómo se obtiene la cifra indicada a partir de dicha asimilación entre ambas autoridades. La cifra que se aporta de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal está contemplada en los presupuestos generales del Estado para el año 2021.

Una vez determinado el coste que supondría esta autoridad, identifica la partida presupuestaria afectada, al citar el art. 5 de la proposición de ley, el cual dice que «a efectos puramente organizativos y presupuestarios, la autoridad se adscribe al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, sin que esta adscripción afecte en ningún caso a su autonomía e independencia funcional.» Y concluye que «por consiguiente, tendría repercusión presupuestaria en: Sección 27: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (Habría que crear un nuevo programa para el nuevo órgano que se propone)».

Con ello se identifica la partida presupuestaria afectada, refiriéndose al presupuesto en vigor y justifica que la medida tiene una «incidencia directa e inmediata» en el mismo, al incrementar los créditos presupuestarios. Quedan así contradichas las afirmaciones de la demanda al aportar una justificación razonable con la comparación efectuada, la sección presupuestaria que se verá afectada y la cuantificación de los gastos que supondría la creación de la nueva entidad.

No es requisito exigido por la jurisprudencia constitucional que el gobierno tenga que dar explicaciones sobre cómo se financiará el incremento presupuestario. Esto enlaza con la censura que hace el Gobierno a la proposición de ley al indicar que «en relación con la financiación de este nuevo órgano, no se especifica la vía de obtención de ingresos que podrán financiar o, al menos coadyuvar a financiar, su actividad», pues a diferencia de lo que dispone el art. 11 de la Ley Orgánica 6/2013, referente al «régimen económico-financiero y patrimonial», de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, la proposición de ley no contiene un artículo paralelo, ni regula ningún ingreso tributario que sirva para su financiación. Se puede entender que ante la falta de regulación el Gobierno se vea obligado a crear un programa nuevo que contemple la financiación del ente.

Considera que los recursos económicos y financieros son indisociables de la creación de un ente público [arts. 91, 92 d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre], por lo que fácilmente se puede apreciar que la creación de la autoridad independiente debe implicar algún coste y tiene una repercusión presupuestaria *ex lege*. La propia disposición final primera de la proposición de ley reconoce que es necesario proveer de



dotación presupuestaria a la mencionada autoridad, por lo que admite el impacto presupuestario.

No se puede aceptar que el impacto presupuestario sea nulo, porque la proposición proponga que se realicen altas y bajas en el presupuesto, en concreto baja en el Ministerio de Hacienda y alta en el Ministerio de Economía en la misma cuantía. Y ello, porque no caben compensaciones que supongan un aumento de créditos y no se correspondan a una misma sección –así lo dispone el art. 133.3 RCD con relación a las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos generales del estado–. Además, la doctrina constitucional no alude a la posibilidad de compensación de créditos como mecanismo para justificar un coste cero y evitar el veto presupuestario.

Apelar a la necesidad de modificación presupuestaria, corrobora la existencia de una mayor necesidad de crédito. La compensación operaría en un momento posterior. Si se aplicara este mecanismo de la compensación de créditos, nunca habría incremento de gastos a los efectos de justificar el veto del Gobierno, pues siempre sería posible encontrar una partida en donde aplicar la baja, imponiendo los grupos parlamentarios al Gobierno, mediante las proposiciones de ley, la obligación de dar de alta y de baja en el presupuesto en vigor, alterando las previsiones de ejecución presupuestaria del Gobierno.

Añade el Gobierno que la proposición de ley implica un incremento de los gastos de personal, repercutiendo en el capítulo I de los presupuestos generales del Estado, haciendo referencia para ello al segundo párrafo de su art. 7 cuando indica que «[e]l personal al servicio de la Autoridad Independiente para la Recuperación Económica será, con carácter general, funcionario de carrera de las administraciones públicas. Si bien podrá reservarse un 20 % de plazas a personal laboral procedente de organismos nacionales o internacionales o personal eventual que permita atraer gestores competentes del sector privado, con un trayectoria y experiencia que se pueda contrastar», lo que para el Gobierno puede generar un impacto en el capítulo I.

La explicación de la demanda de que esas contrataciones no suponen un coste porque se pueden incluir dentro de la dotación presupuestaria asignada al capítulo II al propio mecanismo de recuperación y resiliencia, implica admitir que efectivamente las contrataciones tienen un coste, dando la razón al Gobierno. Que la dotación de las contrataciones encaje en un concepto presupuestario no implica que no tengan coste, siendo dudoso que los grupos parlamentarios puedan indicar al Gobierno la forma en la que dotar presupuestariamente las medias, incidiendo en la autonomía de este para ejecutar el presupuesto.

La Autoridad que pretende crear la proposición de ley supondría una duplicidad organizativa pues el Real Decreto-ley 36/2020 había creado una gobernanza especialmente orientada a facilitar la toma de decisiones y garantizar un control efectivo y auditoria de los fondos y de su regulación resulta que la ejecución de la autoridad a que se refiere la proposición de ley conlleva gastos de personal que han de ser presupuestados. Es por otra parte hipotético que no se deba acudir a un refuerzo de personal por la necesidad de gestionar las ayudas antes de que acabara el presupuesto en vigor, atendido el retraso en la recepción de los fondos. La realidad ha supuesto que ya en el año 2021 se recibieron 19 000 millones de euros.

Finalmente, la utilización del término «susceptible» debe ser considerada en el conjunto del escrito del Gobierno, del que resulta que considera la existencia de un impacto presupuestario.

B) En segundo lugar, en relación con las facultades de la mesa de control del veto del Gobierno.

a) En relación con la verificación de los requisitos formales, basta con verificar que el Gobierno ha dado respuesta expresa, motivada y dentro del plazo estipulado. Indica que el acuerdo de la mesa de 20 de abril de 2021 «da por expresada la disconformidad del Gobierno, lo cual significa que ha considerado que la comunicación del Gobierno cumple con estos requisitos formales». Sostiene que la mesa aprecia que el Gobierno manifestó, en el plazo establecido al efecto que el art. 126.3 RCD y mediante escrito, su

parecer contrario a la tramitación de la proposición de ley citada, y que lo hace de manera expresa y motivada, por entender que su aprobación supondría un aumento de los créditos presupuestarios, aportando las razones que, a su juicio, motivan su criterio. Es por ello que considera que ha realizado el control formal conforme a la jurisprudencia del Tribunal.

b) En la verificación de los requisitos materiales la mesa únicamente debe controlar que el criterio del Gobierno no sea manifiestamente infundado. Del examen que se ha efectuado del veto presupuestario formulado por el Gobierno no cabe decir que sea manifiestamente infundado o que no haya justificado que el impacto presupuestario sea real y efectivo en el presupuesto vigente. Por tanto, la mesa, no tenía razón o motivo para no admitir la disconformidad del Gobierno. Únicamente cuando a partir de un examen inicial, se desprenda de una manera manifiesta y evidente que el Gobierno ha utilizado un criterio infundado y su disconformidad acordada es arbitraria, la mesa tendrá la obligación de rechazar el criterio del Gobierno.

La resolución que contesta a la solicitud de reconsideración pone de manifiesto que la mesa ha verificado que la disconformidad acordada por el Gobierno está motivada de manera suficiente y no arbitraria, pues concreta las cuantías y los conceptos presupuestarios afectados del presupuesto en vigor. En consecuencia, la decisión de la mesa no ha sido irrazonable, por lo que se debe defender su actuación.

En conclusión, con su proceder, la mesa de la Cámara no ha restringido el *ius in officium* de los parlamentarios, pues su decisión ha sido expresa, formal y materialmente motivada y adecuada, en aplicación de la jurisprudencia del Tribunal.

8. Por escrito de fecha el 11 de abril de 2021 presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal solicitando el otorgamiento del amparo.

Tras detallar los antecedentes fácticos de los que trae causa presente recurso, delimitar su objeto y sintetizar la doctrina constitucional sobre la integración en el núcleo esencial del *ius in officium* la participación de los parlamentarios en la potestad legislativa mediante la presentación de proposiciones de ley, sintetiza la doctrina constitucional sobre el alcance de la potestad que el art. 134.6 CE otorga al Gobierno, mediante la cita de las SSTC 34/2018, FJ 7, y 44/2018, FJ 5 y en relación con las facultades de control del veto presupuestario que asisten a la mesa mediante la referencia a la STC 53/2021, FFJJ 3 y 5.

Observa el Ministerio Fiscal que la mesa del Congreso de los Diputados se ha limitado a valorar la concurrencia de los elementos formales y a afirmar que considera razonada y justificada la disconformidad del Gobierno con la proposición de ley sin llevar a cabo consideración alguna sobre la reconsideración planteada por el recurrente que niega cualquier impacto negativo presupuestario o que ofrece alternativas en caso de que fuere preciso contratar personal laboral como indica el art. 7 de la proposición de ley y por ello imputa al acuerdo de 18 de mayo de 2021 de la mesa que se ha limitado a hacer suyos los argumentos del Gobierno para rechazar la reconsideración.

Considera que la mesa no ha ofrecido una explicación razonada a los concretos argumentos ofrecidos por la recurrente, en su escrito de reconsideración, acerca de que la iniciativa legislativa no supone un aumento de créditos presupuestarios. En esencia, en la reconsideración, la recurrente negaba el impacto negativo sobre el presupuesto y traía a colación, como razones de ello, que la nueva autoridad independiente no supone un gasto de personal del capítulo I ya que se trataría de adscribir al Ministerio de Economía la estructura del Ministerio de Hacienda, con competencia en materia de fondos europeos, en la misma cuantía, y que la contratación de personal laboral en un 20 por 100, dado que puede producirse un retraso en el envío de los fondos europeos no generaría un incremento de créditos y a ello sumaba que el mecanismo de recuperación y resiliencia tiene asignada una partida presupuestaria de 173 645 900 euros que permitiría financiar dichos gastos.

Entiende que la mesa guarda silencio sobre la posibilidad, por una parte, de la solución ofrecida en la reunión de 20 de abril de 2021, por la representante del Grupo

Parlamentario Popular que sugirió la posibilidad de financiar los gatos que supone la nueva Autoridad Independiente de Recuperación Económica y su estructura administrativa, mediante transferencia de créditos, pero por otra ninguna mención contiene a la alegación realizada en la reconsideración al acuerdo de 20 de abril de 2021, de la partida presupuestaria que existe en el mecanismo de recuperación y resiliencia, pese a que al mismo se encuentra íntimamente ligada la proposición de ley.

Tampoco se pronuncia la mesa sobre la alegación de la recurrente de que la creación de la AIPRE implique un verdadero aumento de gasto de personal porque lo que se propone es la baja de personal en el Ministerio de Hacienda y el alta, por adscripción, en el Ministerio de Economía, en la misma cuantía o, con carácter potestativo, la contratación de personal laboral si fuere necesario, lo que unido a la circunstancia de que se produzca un retraso en la asignación de los fondos de la Unión Europea harían innecesarias contrataciones externas, siendo la respuesta del Gobierno a esta eventualidad que «puede generar un impacto en el capítulo I» por lo que la opción por la reserva del 20 por 100 de plazas a personal laboral o eventual, aparece como algo contingente, sujeto a las necesidades de la Autoridad Independiente para la Recuperación Económica, siendo que la contratación de personal laboral aparece como uno de los elementos principales de la disconformidad del Gobierno a la tramitación en el Pleno de la proposición de ley, aunque el mismo presenta este incremento de gastos del capítulo I como algo probable al declarar «puede generar un impacto en el capítulo I» y no como algo real que produzca impacto negativo en el presupuesto. Mas cuando la recurrente alega que dichos gastos de personal pueden ser financiados por la dotación del capítulo II de los presupuestos asignados al mecanismo de recuperación y resiliencia en los que encajarían las contrataciones.

Asimismo, frente a la objeción que realiza el Gobierno de que la proposición de ley no especifica la vía de obtención de ingresos que podrán financiar o, al menos, coadyuvar a financiar la actividad, a lo cual la recurrente opone que se halla en contradicción por lo señalado en los arts. 12 y 7 de la proposición, la mesa de la Cámara vuelve a no pronunciarse sobre esta alegación.

Como se ha indicado el Gobierno se ha limitado a establecer de manera genérica el impacto negativo en el presupuesto sin especificar, salvo las referencias al capítulo I y la sección 27 y añadir, «habría que crear un nuevo programa para el nuevo órgano que propone», las concretas partidas que se ven afectadas.

La mesa de la Cámara, al aceptar la justificación dada por el Gobierno al veto presupuestario a la proposición de ley, manifestando su conformidad con la misma, respecto del aumento de créditos que suponía la iniciativa legislativa, ha eludido llevar a cabo su función de control material de aquel veto como le exige la doctrina de este tribunal expuesta. No ha llevado a cabo un análisis de manera efectiva de si la proposición de ley suponía un incremento real y verdadero de créditos presupuestarios, no obstante, las razones y argumentos de la reconsideración de la recurrente sobre por qué la proposición de ley no suponía un incremento de créditos, por lo que el acuerdo impugnado carece de una verdadera motivación material.

La mesa, al aceptar las razones de la disconformidad del Gobierno y considerarlas suficientes, no ha realizado un verdadero control material del veto presupuestario a la proposición de ley y, por tanto, si esta iniciativa legislativa suponía un real y efectivo incremento de créditos.

En consecuencia, los acuerdos de 20 de abril y de 18 de mayo de 2021, contravienen la doctrina de este tribunal sobre el veto presupuestario y vulneran los derechos fundamentales invocados por la recurrente.

9. Por providencia de 19 de octubre de 2023, se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 23 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso de amparo y alegaciones de las partes.

La presente resolución tiene por objeto resolver la impugnación que, con sustento en la vulneración del derecho al ejercicio del cargo público parlamentario (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), efectúa el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados de los acuerdos de la mesa de la Cámara de 20 de abril y 18 de mayo de 2021, por los que respectivamente se acordó: (i) la no procedencia de la toma en consideración por el Pleno de la proposición de ley relativa a la creación de la Autoridad Independiente de Recuperación Económica y la mejora de la gobernanza de los fondos europeos de recuperación; y (ii) desestimar la subsiguiente solicitud de reconsideración presentada por la portavoz de dicho grupo parlamentario, atendida la falta de conformidad del Gobierno para su tramitación en virtud de lo establecido en el art. 134.6 CE.

Como se ha expuesto en los antecedentes, el grupo parlamentario recurrente sustenta la vulneración invocada (art. 23 CE) en que el Gobierno no ha justificado el ejercicio de su facultad de veto presupuestario (art. 134.6 CE) y que la mesa ha aceptado la decisión del Gobierno desatendiendo los argumentos expuestos en la solicitud de reconsideración por los que se afirmaba la ausencia de impacto en los presupuestos de la proposición de ley.

El Ministerio Fiscal, con sustento en los argumentos que detalladamente se han expuesto en los antecedentes comparte la posición del recurrente y solicita la estimación de la demanda de amparo.

Por su parte, la letrada de las Cortes Generales solicita la desestimación del recurso de amparo al entender que el gobierno ha justificado el coste de la creación de la AIPRE por su paralelismo con la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, así como la repercusión que la misma tendría en los presupuestos generales del Estado, identificando la partida presupuestaria afectada, encontrándose indisociablemente unidos los recursos económicos y financieros a la creación de un ente público. Y, por otra parte, considera que la respuesta de la mesa ha sido expresa y motivada, verificando el cumplimiento de los requisitos formales y la inexistencia de arbitrariedad en la disconformidad del gobierno.

De lo expuesto se deduce que el enjuiciamiento de este tribunal se ha de referir de modo exclusivo a examinar el alcance, el contenido de la fundamentación y la decisión final adoptada por la mesa del Congreso de los Diputados, por ser únicamente sus acuerdos los que han sido impugnados y a los que se circunscribe la demanda. No obstante lo expuesto, también habrá de abordarse el análisis de la previa resolución del Gobierno de la Nación que, en el ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 134.6 CE, expresó su disconformidad a la tramitación de la proposición de ley presentada, en la medida en que los acuerdos de la mesa de la Cámara, en el ejercicio de las funciones que le atribuye el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, tomaron, como presupuesto de su labor revisora, el contenido y razonamientos de la resolución del Gobierno.

### 2. Análisis de la vulneración del derecho fundamental denunciada.

Este tribunal ha tenido ocasión de destacar que existe «una conexión directa 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 artículo 23.2 CE, 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 202/2014, de 15 de

diciembre, FJ 3, y 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, por todas). 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.

El derecho que atribuye a los parlamentarios el art. 23.2 CE, es un derecho de configuración legal, como resulta del inciso final del propio precepto, de modo que es 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 estatus 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, así como las SSTC 107/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) a), y 108/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) a)]» (STC 139/2018, de 17 de diciembre, FJ 4).

Debe recordarse que en relación con acuerdos como los adoptados por la mesa del Congreso de los Diputados el 20 de abril y 18 de mayo de 2021, por los que se acuerda la no procedencia de la toma en consideración por el Pleno de la proposición de ley, este tribunal ha venido afirmando que «[l]as proposiciones de ley promovidas por los grupos parlamentarios no solo 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 este se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones políticas o de otra índole (incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma), por las que han decidido apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a su consideración» (SSTC 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, FJ 3; 94/2018, de 17 de septiembre, FJ 4; 139/2018, FJ 4, y 53/2021, de 15 de marzo, FJ 3), formando parte de su núcleo esencial al incidir de modo directo en el ejercicio de la función parlamentaria.

En el caso de autos, la demanda de amparo denuncia precisamente la vulneración del *ius in officium* del Grupo Parlamentario Popular, por haber acordado la mesa del Congreso de los Diputados la inadmisión a trámite, como paso previo a su toma en consideración por el Pleno de la Cámara Baja, de la proposición de ley «relativa a la creación de la Autoridad Independiente de Recuperación Económica y la mejora de la gobernanza de los fondos europeos de recuperación», presentada por el referido grupo parlamentario, por lo que esta decisión incide sobre el núcleo esencial del ejercicio de la función parlamentaria del recurrente y debe llevar, en consecuencia, al enjuiciamiento y toma de decisión sobre la cuestión de fondo que, más adelante, será objeto de atención por este tribunal.

3. Las funciones de la mesa del Congreso y la facultad del Gobierno en relación con el «veto presupuestario».

Las funciones de la mesa y la facultad del Gobierno en relación con el llamado «veto presupuestario», han sido expuestas de modo extenso en el fundamento jurídico 5 de las SSTC 94/2018 y 139/2018, dictadas respectivamente por la Sala Segunda y Primera de



este tribunal, al que nos debemos remitir en su integridad, siendo conveniente reproducir la parte más estrechamente vinculada con la cuestión ahora planteada:

«En lo que, de modo específico, se refiere a la facultad de "veto" que el artículo 134.6 CE atribuye al Gobierno, son de destacar los siguientes aspectos:

(1) La propia literalidad del precepto constitucional "ciñe dicha potestad del Gobierno a los ingresos y gastos que estén efectivamente reflejados en el mismo presupuesto" [SSTC 34/2018, FJ 7 a), y 44/2018, FJ 5 a)]. "La prerrogativa del Ejecutivo a que se refiere el artículo 134.6 CE, cuyo efecto limitador de la actividad misma del Legislativo es evidente, se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva. Lo contrario supondría una interpretación extensiva de los límites contenidos en el artículo 134 CE, que hemos reiterado que se refieren solo al presupuesto (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11)" [STC 34/2018, FJ 7 a)].

(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 solo 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)]. Dispondrá el Gobierno de un amplio margen de apreciación para hacer uso de esta facultad, pero deberá "precisar adecuadamente los concretos créditos que se verían directamente afectados, de entre los contenidos en el presupuesto en vigor, habida cuenta que es este el que cumple en cada momento su función instrumental a la propia acción de Gobierno (art. 97 CE)" [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)].

b) Las funciones de la mesa del Congreso. En lo que atañe a las atribuciones de la mesa del Congreso de los Diputados, respecto del ejercicio de la facultad que el artículo 134.6 CE reconoce al Gobierno, también las reiteradas SSTC 34/2018 y 44/2018

han establecido la doctrina de este Tribunal que, a modo de síntesis, hemos de destacar a continuación:

(i) La mesa del Congreso de los Diputados asume, en estos casos, una doble responsabilidad, pues tiene atribuida la función de revisión del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto, ex artículo 134.6 CE, sobre las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios. Pero la decisión que pueda adoptar, particularmente en los supuestos como el de autos, es que inadmita la proposición de ley presentada por un grupo parlamentario, lo que implica una limitación del *ius in officium* protegido constitucionalmente, por tratarse de una iniciativa legislativa que constituye una manifestación genuina de la actividad parlamentaria.

(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. [...] 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 este, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto que, en cada ejercicio, cumple la función instrumental a la propia acción de Gobierno. En suma, con independencia del tipo de iniciativa o proceso parlamentario, corresponde a este órgano de la Cámara ejercer una limitada función de calificación del criterio del Gobierno, como parte de su función genérica de calificación en relación con los documentos de índole parlamentaria que le remita el Gobierno [SSTC 34/2018, FJ 7 d), y 44/2018, FJ 3]. A partir de esta función de control del trabajo parlamentario, la mesa podrá rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo en aquellos casos en los cuales el Gobierno no haya concretado la afectación al presupuesto. En dicho examen, la mesa no puede sustituir la apreciación del Gobierno, sin que tampoco deba, como regla general, obstaculizar el ejercicio de la facultad del Gobierno (STC 242/2006, FJ 6), pues en este caso su actuación debe salvaguardar, además y al mismo tiempo, la competencia que, en exclusiva, atribuye el artículo 134.6 CE al Gobierno, de acuerdo con el principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre órganos constitucionales [STC 34/2018, FJ 7 d)].

(iii) Por lo que se refiere a la segunda de las responsabilidades, 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. Aplicación de la doctrina al caso concreto.

Como hemos adelantado al delimitar el objeto del recurso, nuestro enjuiciamiento se concreta a verificar el correcto ejercicio de la función de calificación por parte de la mesa del Congreso de los Diputados en relación con la discrepancia manifestada por el Gobierno, al amparo del artículo 134.6 CE, respecto de la tramitación de la proposición de ley de que se trata.

Del contenido del recurso resulta que la parte recurrente no formula queja alguna respecto del ejercicio de las funciones de control de los elementos formales por parte de la mesa, sino que su objeción se localiza en el necesario control material que, a su juicio, no ha llevado a efecto el órgano parlamentario cuando el Gobierno no ha razonado suficientemente el cumplimiento del presupuesto de hecho que habilita para el ejercicio de aquella facultad de veto; esto es, que la proposición de ley pudiera afectar al presupuesto en vigor, significando un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos.

Así planteado el problema conviene insistir en que «la mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto [presupuestario], sino tan solo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis» [STC 34/2018, FJ 7 d)]. De modo que el margen de apreciación que se le ha reconocido a las mesas parlamentarias se concreta a verificar el carácter manifiestamente infundado o arbitrario del criterio del Gobierno, que se evidencie por no haber justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto.

Ahora bien, la mesa no puede desplazar el criterio del Gobierno por el suyo o reemplazarlo por el criterio del grupo que presentó la iniciativa, pues en su actuación la mesa «debe salvaguardar, además y al mismo tiempo, la competencia que, en exclusiva, atribuye el artículo 134.6 CE al Gobierno, de acuerdo con el principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre órganos constitucionales» [STC 34/2018, FJ 7 d)].

Examinados los argumentos por los que el Gobierno manifestó la falta de conformidad en la tramitación de la iniciativa, resulta que el Ejecutivo estimó el impacto directo negativo que la creación de la AIPRE podía tener en 9 700 000 euros basándose en el coste presupuestado que tiene la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal e identificó, a la vista de su adscripción al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, la incidencia que dicha autoridad tendría en la «Sección 27: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital», esto es, en el presupuesto de gastos, y consiguientemente indicó que debería crearse un nuevo programa para la AIPRE en dicha sección. El Gobierno descarta que la incorporación en bloque del centro directivo del Ministerio de Hacienda con competencia en materia de fondos Europeos, con todos sus efectivos y medios materiales, a la estructura de la Autoridad Independiente para la Recuperación Económica, evite la generación de costes de personal, pues el propio art. 7 de la proposición de ley prevé que podrá reservarse un 20 por 100 de plazas a personal laboral, lo que puede generar un impacto en el capítulo I.

Para la mesa del Congreso de los Diputados, el Gobierno ha hecho uso de una facultad constitucional y reglamentariamente reconocida, aportando explicación de las razones que, a su juicio, motivan su criterio contrario a la tramitación de la iniciativa, al entender que la aprobación de la proposición de ley de referencia tendría un impacto presupuestario directo. Añade que la disconformidad acordada por el Gobierno está motivada de manera suficiente y no arbitraria, pues concreta, como exige la jurisprudencia constitucional, las cuantías y los conceptos presupuestarios afectados del presupuesto en vigor. Destaca el acuerdo de la mesa, que la finalidad de la disconformidad del Gobierno es garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la ley de presupuestos (STC 242/2006), así como que las actuaciones de la mesa en este ámbito se enmarcan dentro del ejercicio de una facultad del Gobierno, siendo esta una facultad que debe entenderse como una manifestación más del llamado «parlamentarismo racionalizado». Añade que una vez remitida la disconformidad a la

tramitación de la proposición de ley por el órgano legitimado para hacerlo, dentro del plazo establecido al efecto y adjuntando motivación expresa, suficiente y no arbitraria, especificando las partidas del presupuesto en vigor afectadas, no puede la mesa de la Cámara sustituir al Gobierno en el ejercicio de la facultad constitucionalmente y reglamentariamente reconocida, pues, a juicio de la mesa, no puede calificarse su ejercicio de arbitrario al haber fundamentado suficientemente su disconformidad.

Llegados a este punto es posible afirmar que el Gobierno ha justificado de modo explícito la adecuada conexión que existe entre la creación de la AIPRE que la proposición de ley prevé y los gastos presupuestarios, sin que la misma se base en una hipótesis. En efecto, la afectación merece ser calificada de directa e inmediata, pues como indica el Gobierno, obliga a la creación de un nuevo programa en el presupuesto de gastos en la «Sección 27» del ministerio al que dicho ente de derecho público quedará adscrito. Por otra parte, determina la necesidad de ampliar el crédito al capítulo I referido a los gastos de personal, en tanto que el propio art. 7 de la proposición de ley prevé la posibilidad de reservar un 20 por 100 de las plazas del personal al servicio de la AIPRE a personal que no sea funcionario de carrera, sino laboral permitiendo así atraer a gestores competentes del sector privado.

Esa afectación directa al presupuesto en la que justifica su disconformidad con la tramitación de la iniciativa legislativa es coherente con la propia disposición final primera de la proposición de ley cuando dispone que por el Ministerio de Hacienda se llevaran a cabo las modificaciones de créditos oportunas para la dotación presupuestaria de la Autoridad Independiente para la Recuperación Económica y coherente con la propia creación de un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, a cuyo frente se sitúa el presidente que tendrá la consideración de alto cargo, con rango de subsecretario.

Por ello puede afirmarse que el acuerdo de la mesa –cuando considera que el Gobierno con una motivación suficiente y no arbitraria, ha aportado explicación de las razones por las que entiende que la iniciativa tendría impacto presupuestario directo, especificando las partidas del presupuesto en vigor que resulten afectadas–, ha verificado correctamente y de modo adecuado la función de control que le corresponde a la hora de valorar las disconformidades del Gobierno en la tramitación de iniciativas parlamentarias. De modo que la mesa no se ha limitado a aceptar sin más la disconformidad del Gobierno, sino que ha verificado lo que no es sino un control reglado, de naturaleza técnico-jurídica, alejado de cualquier juicio de oportunidad política, sin que –como pretende el grupo parlamentario recurrente–, le hubiera sido posible sustituir el criterio del Gobierno por el sostenido por el demandante de amparo.

Por tanto, atendida la argumentación del Gobierno y la contenida en los acuerdos del órgano de la Cámara, puede afirmarse que la mesa se ha limitado, como le corresponde, a comprobar que el veto ejercido es efectivamente de índole presupuestaria. Esto es, ha constatado que el Gobierno ha justificado el cumplimiento de los requisitos del artículo 134.6 CE, y que concurre el requisito material contenido en la norma constitucional, esto es, la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios. En definitiva, conforme a la doctrina de este tribunal la mesa ha comprobado la motivación ofrecida por el Gobierno para asegurarse de que existe una afectación presupuestaria «real y efectiva», evitando realizar una valoración propia o alternativa –como la pretendida por los recurrentes–, pues de hacerlo hubiera incurrido en una injerencia en las funciones del Ejecutivo.

En suma, en su función de calificación, la mesa ha discurrido sin tacha constitucional por el estrecho margen que le permite la posición de equilibrio que debe mantener entre su deber de garantizar los derechos de los parlamentarios ex art. 23 CE y el respeto del principio de lealtad institucional en su relación con el Gobierno evitando obstaculizar su actuación y por consiguiente, la demanda de amparo debe ser desestimada.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de amparo interpuesto por doña María Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo, portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, contra los acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados de 20 de abril y de 18 de mayo de 2021.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de octubre de dos mil veintitrés.—Inmaculada Montalbán Huertas.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—César Tolosa Tribiño.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 5030-2021*

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), y con respeto a la opinión de la mayoría de la Sala, formulo el presente voto particular por discrepar de la fundamentación y del fallo de la sentencia recaída en el recurso de amparo núm. 5030-2021, el cual debió ser estimado, declarando haberse producido la vulneración del derecho de los parlamentarios recurrentes al acceso y al ejercicio del cargo público representativo en condiciones de igualdad (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).

1. Los antecedentes relevantes para el caso: el objeto de la proposición de ley.

La portavoz del grupo parlamentario popular en el Congreso de los Diputados presentó una proposición de ley de creación de la Autoridad Independiente de Recuperación Económica y la mejora de la gobernanza de los fondos europeos de recuperación. El Gobierno formuló su disconformidad respecto de la toma en consideración de la proposición de ley, por considerar que «la aprobación de la proposición de ley es susceptible de producir en los presupuestos generales del Estado en vigor un aumento de los créditos presupuestarios». A la vista del anterior criterio la mesa del Congreso de los Diputados adoptó el acuerdo, de improcedencia de someterla al debate de toma en consideración por el Pleno de la referida proposición de ley, decisión confirmada por nuevo acuerdo de la mesa, que desestima la solicitud de reconsideración presentada por la portavoz frente al acuerdo anterior.

2. La doctrina constitucional sobre el veto presupuestario gubernamental.

Dado lo discutido en el presente proceso de amparo, lo que resulta relevante es la doctrina constitucional acerca de las funciones de control del veto presupuestario del Gobierno que corresponden a la mesa del Congreso de los Diputados (art. 134.6 CE y art. 126.2 RCD). Dicha doctrina —que es reciente y cercana en el tiempo porque el Gobierno ha hecho un uso muy contenido de esta facultad hasta la IX legislatura— ha destacado que se trata de un doble control reglado, en las vertientes formal y material. En lo que respecta al control formal, basta con que la mesa verifique que el Gobierno ha dado respuesta expresa y motivada, dentro de plazo, a la remisión de la proposición de ley, a los efectos de mostrar su disconformidad, en su caso, en cuanto a la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante (aumento de los créditos o disminución de los ingresos). En lo que se refiere al control material, 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 solo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis. Eso obliga a tener en cuenta que la doctrina de este tribunal también ha declarado que el Gobierno podrá oponer su veto solo en aquellos casos en los cuales



una proposición de ley tenga incidencia directa e inmediata en el presupuesto vigente. La motivación del Gobierno debe expresar tal incidencia, precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas, teniendo en cuenta que el veto presupuestario tiene una incidencia directa sobre la propia función del legislativo.

Esta exigencia de especial rigor al Gobierno se puede definir, en términos tan repetidos en la doctrina de este Tribunal Constitucional, en otras sentencias que resuelven amparos no parlamentarios, como de motivación reforzada en cuanto el veto gubernamental al debate parlamentario de una proposición de ley tiene alcance impeditivo, es decir comporta su exclusión de la inclusión en un orden del día para que sea sometida a deliberación y, en su caso, votación. Por la misma razón la mesa de la Cámara ha de ser exigente en la comprobación de las razones aportadas por el Gobierno para evitar desviaciones indeseables en la configuración constitucional de las facultades del Gobierno en relación con las iniciativas parlamentarias.

3. La correcta aplicación de la doctrina constitucional al presente caso hubiera conducido a la estimación del recurso de amparo.

La sentencia de la que discrepo da por buena la afirmación de la mesa del Congreso, que dice haber verificado el cumplimiento de los requisitos exigibles a la expresión del veto presupuestario. De ser así, ello supondría que la mesa, tal como exige la doctrina constitucional, habría apreciado que el Gobierno ha proporcionado una motivación suficiente y no arbitraria de su veto, con concreción de las cuantías y los conceptos presupuestarios afectados del presupuesto en vigor.

Sin embargo, a mi entender, lo que realmente ha sucedido en el presente caso es que la mesa se limita a constatar que hay una contestación formal en la que «el gobierno ha entendido que la aprobación de la proposición de referencia tendría un impacto presupuestario directo», para luego afirmar que la disconformidad del Gobierno está motivada «de manera suficiente y no arbitraria, pues concreta, como exige la jurisprudencia constitucional, las cuantías y los conceptos presupuestarios afectados del presupuesto en vigor». Es decir, la mesa de la Cámara se limita a aceptar y asumir acríticamente la respuesta gubernamental y para ello recurre a una fórmula de expresión ritual no entrando en el examen detallado de las razones aportadas por el Gobierno.

Es evidente que la adecuada valoración de esta respuesta del órgano parlamentario exige, examinar en esas razones aportadas por el Gobierno para denegar la tramitación de la proposición de ley en cuestión.

Resumidamente, las razones para oponerse a la tramitación de la proposición de ley son las siguientes: (a) La iniciativa pretende crear una autoridad independiente; (b) El impacto directo negativo en los presupuestos generales del Estado se estima en 9 700 000 euros, asimilando este importe al del coste actual de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal; (c) Se trata de la creación de un organismo que se adscribiría (art. 5 de la proposición de ley) a un departamento distinto del que hasta ahora viene aplicando los fondos existentes (el Ministerio de Hacienda), por lo que entonces la repercusión sería en la «Sección 27: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital» y habría de crearse un programa para el nuevo organismo; (d) El centro directivo de Hacienda sobre fondos de la Unión Europea se incorporaría en bloque a la nueva autoridad independiente, con todo su personal y material, con lo cual la proposición de ley da a entender que el nuevo organismo no tiene por qué generar costes de personal. Podría tener impacto negativo en el capítulo I la cobertura de la reserva del 20 por 100 de plazas a personal laboral procedente de organismos nacionales o internacionales o personal eventual; (e) No se especifica la vía con que financiar la actividad del nuevo organismo, o al menos coadyuvar a financiarla. Esta motivación que se acaba de resumir se considera por la mesa del Congreso y, a su vez, por la sentencia, como «suficiente y no arbitraria».

Sin embargo, creo que un atento examen de la respuesta del Gobierno para oponer su veto presupuestario no permite llegar a la conclusión a la que llega la sentencia, y con ello a la desestimación del recurso. Y no lo permite porque, como expongo a

continuación, tal respuesta no puede considerarse suficientemente fundada atendiendo a criterios materiales.

De las razones que aporta el Gobierno estimo que no pueden tomarse en consideración la relativa a la creación de un nuevo ente, ya que el que se trate de un ente desea condición nada dice sobre su impacto presupuestario, que es lo aquí relevante, ni tampoco la referente a la falta de previsión de medios alternativos de financiación, puesto que lo determinante no es que la entidad a crear disponga de medios propios de financiación, sino que no tenga impacto en el gasto presupuestado en ese ejercicio, lo que no es necesariamente lo mismo.

En cuanto a las restantes no creo que puedan tenerse por una justificación suficiente.

La relativa a la equiparación con la AIREF, no puede tenerse por tal. No puede sostenerse que el Gobierno cifre el impacto directo negativo en 9 700 000 euros y que lo haga sin aportar aclaración o cálculo que le lleve a adoptar esa cifra. Lo hace simplemente porque, sin mayor explicación, decide asimilar el organismo propuesto a la AIREF, sin que en ningún momento razone el fundamento de tal asimilación, cuando lo cierto es que la AIREF desempeña unas funciones (elaboración de informes, opiniones y estudios) que solo en parte coinciden con las del organismo cuya creación se propone. Pero lo relevante, en todo caso, es que el Gobierno no expone las razones por las que asimila la AIREF con el nuevo organismo. Se limita a suponer, sin explicarlo, que este nuevo organismo es, en términos de coste, como la AIREF.

La referente a los cambios presupuestarios que habría que abordar confunde dos cosas que son conceptualmente diferentes. Una es la necesidad de modificar la estructura del presupuesto, con la creación en ese presupuesto de una nueva sección, y otra distinta que dicha modificación en la estructura del presupuesto suponga de suyo e inevitablemente un incremento de gasto. El Gobierno explica lo primero, pero no lo segundo, esto es, que la necesaria modificación presupuestaria suponga incremento de gasto. Y eso es lo que debería haber hecho para justificar el veto.

La razón restante se centra en el supuesto incremento de los gastos de personal, pero tal razonamiento obvia dos elementos que derivan de la proposición de ley propuesta. El primero es que la misma persigue el traspaso en bloque al nuevo organismo del centro directivo de Hacienda sobre fondos de la Unión Europea que se incorporaría en bloque a la nueva autoridad independiente, con todo su personal y material, con lo cual se sobrentiende que el nuevo organismo no tiene por qué generar costes de personal (de hecho, el Gobierno guarda silencio sobre este aspecto). Lo que destaca el Gobierno es que podría tener impacto negativo en el capítulo I de los presupuestos la cobertura de la reserva del 20 por 100 de plazas a personal laboral procedente de organismos nacionales o internacionales o personal eventual; pero eso es, en este momento, una mera posibilidad a disposición del organismo, no una obligación que deba ser cumplida y que, como tal posibilidad, está condicionada a la existencia de dotación suficiente en el capítulo I. Es decir, la previsión bien puede interpretarse al contrario de la que el Gobierno la entiende. Solo es posible reservar esas plazas cuando exista dotación presupuestaria, o, lo que es lo mismo, no que hay que crear la dotación para hacer frente a una necesidad de cubrir plazas que, en este momento, es solamente hipotética.

En suma, la decisión de inadmisión de la iniciativa legislativa adoptada por la mesa del Congreso no puede considerarse mínimamente motivada, toda vez que, a la vista de las razones ofrecidas por el Gobierno, la mesa no ha realizado el adecuado control sobre la suficiencia y razonabilidad del veto ejercido por el Ejecutivo: ha optado por entender que tales razones eran suficientes y no arbitrarias, cuando, a mi juicio, no eran ni lo uno ni lo otro, y una somera consideración de las mismas pudiera haberla conducido a otra interpretación.

Con esa decisión la mesa también ha olvidado la función de garantía de los derechos de los miembros de la Cámara, en especial de aquellos que integran la minoría parlamentaria, en cuanto que permite una extensión del veto gubernamental ex

art. 134.6 CE más allá de los límites que derivan de la correcta aplicación de la doctrina constitucional.

Y ha obviado también que, conforme al art. 126 RCD, existen otras alternativas en la tramitación de una proposición de ley que, sin hurtar el siempre deseable debate parlamentario, permiten al Gobierno exponer su criterio al respecto y a la Cámara decidir en última instancia sobre la continuidad o no de la proposición de ley.

En consecuencia, nuestra sentencia debería haberlo apreciado así, declarando que los acuerdos de la mesa impugnados en amparo vulneraron el derecho de participación política de los diputados recurrentes, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes.

Por tales razones emito este voto particular.

Madrid, a veintitrés de octubre de dos mil veintitrés.–Enrique Arnaldo Alcobilla.–Firmado y rubricado.