

## **STC 223/2006, de 6 de julio de 2006**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez y don Manuel Aragón Reyes, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### **S E N T E N C I A**

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 3394/97 y 3449/97, interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y por ochenta y un Senadores del Grupo Socialista, respectivamente, contra los arts. 111.1 (párrafo segundo) y 121.4 (párrafo segundo) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma llevada a cabo por Acuerdo del Pleno de la Cámara en sesión de 29 de mayo de 1997, publicado en el “Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura” de 9 de junio de 1997, por posible infracción del art. 61 b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Han sido parte el Abogado del Estado y la Asamblea de Extremadura. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. ANTECEDENTES**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 29 de julio de 1997 el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura interpuso recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97 contra los arts. 111.1 (párrafo segundo) y 121.4 (párrafo segundo) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma llevada a cabo por Acuerdo del Pleno de la Cámara en sesión de 29 de mayo de 1997, publicado en el “Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura” de 9 de junio de 1997. El recurso comienza detallando el procedimiento de reforma de los arts. 111 y 121 del Reglamento iniciado en virtud de una proposición de ley formulada por el Grupo Popular en 1996 y que dio a ambos preceptos, con la oposición del Grupo Socialista, la siguiente redacción:

Art. 111.1.- “Las enmiendas a un proyecto de Ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso requerirán la conformidad de la Junta de Extremadura para su tramitación.

Cuando la disconformidad de la Junta de Extremadura sea manifiestamente infundada y no exista coincidencia con la interpretación que haga la Mesa de la Asamblea, decidirá el Pleno de la Cámara, en un debate de los de totalidad, en la primera sesión plenaria que se celebre, oída previamente la Junta de Portavoces”.

Art. 121.4.- “Conocido el criterio de la Junta de Extremadura que supusiera la oposición a la tramitación por implicar la iniciativa aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, la Mesa de la Asamblea acordará la no admisión a trámite de la proposición de Ley y la devolución a su autor.

Cuando la disconformidad de la Junta de Extremadura sea manifiestamente infundada, decidirá el Pleno de la Cámara, tras un debate de los de totalidad, en la primera sesión plenaria que se celebre, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. Dicho debate versará únicamente sobre la discrepancia de criterios sobre si la iniciativa supone o no aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios en vigor”.

A continuación el escrito de recurso se centra en el examen de la legitimación del Consejo de Gobierno para la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad. En este sentido el Consejo de Gobierno sostiene que no puede haber duda sobre la legitimación de los ejecutivos autonómicos para promover recursos de inconstitucionalidad frente a normas estatales que violen las facultades o derechos reconocidos a esos órganos por sus respectivos Estatutos de Autonomía. La cuestión es si esa legitimación puede también extenderse a supuestos de infracción de esas facultades por parte de órganos de la propia Comunidad Autónoma. Para el Consejo de Gobierno el art. 162.1 CE marca la pauta de la interpretación que ha de hacerse del art. 32.2 LOTC. Este último precepto no privaría de legitimación a los Gobiernos autonómicos para impugnar normas con fuerza de ley autonómicas, sino que simplemente especificaría esa legitimación para recurrir contra normas del Estado, debiendo entenderse que para la impugnación de aquéllas es suficiente con la legitimación genérica reconocida en el art. 162.1 a) CE.

Esta interpretación del art. 32 LOTC vendría avalada por los avatares de la tramitación parlamentaria del precepto, de los que se desprendería la inequívoca voluntad del legislador respecto a la legitimación de los Gobiernos autonómicos. En efecto, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional fue aprobada con un apartado 3 de su art. 32 que no fue incluido, por error, en el texto publicado oficialmente, y que legitimaba a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, “en todo caso, para impugnar las leyes, actos y disposiciones con fuerza de ley emanados de las respectivas Asambleas”. Admitiendo que ese apartado nunca ha entrado en vigor, alega el Consejo de Gobierno que no puede desconocerse su valor como criterio interpretativo del art. 32 LOTC. En otro caso sería preciso declarar la inconstitucionalidad del precepto, por imponer restricciones a una legitimación que el art. 162.1 a) atribuye sin limitación alguna y afectar con ello al derecho de acceso a la jurisdicción reconocido por el art. 24.1 CE.

El recurso de inconstitucionalidad pasa seguidamente a exponer los fundamentos materiales de la pretensión impugnatoria. En primer lugar alega el Consejo Ejecutivo que uno de los componentes fundamentales de la función de gobierno o de dirección política es la gestión de los recursos económicos, siendo la responsabilidad del ejecutivo ante la Asamblea una simple derivación propia del carácter exclusivo con el que se le atribuye esa facultad de dirección. Tal es el modelo de ordenación del poder que resulta de los arts. 134 de la Constitución y 61 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (en lo sucesivo, EAE), con el que se trata de asegurar que el Gobierno pueda desarrollar su programa político, del que es responsable ante el Parlamento y el electorado, mediante la ejecución del presupuesto sin perturbaciones por parte de la Cámara que, fuera de los cauces de la responsabilidad parlamentaria, le hagan imposible llevar adelante su programa de gobierno. Por ello el art. 61 b) EAE requiere la conformidad del Gobierno autonómico para tramitar toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios. Se trata de una auténtica facultad de veto, que se justifica por la necesidad de impedir que el Gobierno pierda el control sobre los medios económicos comprometidos para la ejecución de su programa

político. La conformidad del Gobierno es, por tanto, una condición necesaria para la tramitación de una proposición de ley o de una enmienda.

El Reglamento, antes de la reforma contra la que ahora se recurre, establecía respecto de esta materia un régimen idéntico al del Congreso de los Diputados. Con la reforma en cuestión (continúa el escrito de demanda) se ha introducido un procedimiento que permite residenciar en el Pleno de la Asamblea la facultad de decidir si una proposición de ley implica o no aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, siendo así que anteriormente esa facultad era exclusiva del ejecutivo.

Una vez identificado el objeto de la reforma el Consejo Ejecutivo procede a analizar su constitucionalidad, adoptando como parámetro, básicamente, el art. 61 b) EAE. En esta línea se sostiene en la demanda que la innovación referida al dato de que el veto sólo puede ejercitarse respecto del ejercicio presupuestario en curso no merece ningún reproche, pues se trata de una idea implícita ya en el propio art. 61 b) EAE. No puede decirse lo mismo, en su opinión, del sistema introducido para la resolución de los conflictos que puedan plantearse entre la Asamblea y la Junta sobre el alcance del veto presupuestario, pues el poder de decisión se residencia ahora en el Pleno de la Cámara. Para el ejecutivo extremeño las claves de la reforma pueden encontrarse en la exposición de motivos del Reglamento de la Asamblea, en la que se dice que el veto presupuestario reconocido al Gobierno no puede ser un acto discrecional. A juicio del recurrente con ese planteamiento se confunden los dos elementos que integran la institución del veto presupuestario frente a enmiendas y proposiciones de ley: efectos presupuestarios de las enmiendas y proposiciones, por un lado, y la decisión política sobre el ejercicio del veto, por otro. Aquéllos dependerán de la concurrencia de una circunstancia objetiva, cual es el aumento de los créditos o la disminución de los ingresos, en tanto que la discrecionalidad sólo es posible respecto de la decisión política de asumir o rechazar tales efectos. Esa potestad de veto, lejos de ser un freno al principio de la división de poderes, como se afirma en la exposición de motivos, es, para el actor, una consecuencia directa del mismo, pues de lo que se trata es de garantizar la función de gobierno, para lo que es fundamental asegurar el equilibrio presupuestario. Por otra parte entiende el Consejo de Gobierno que es de advertir una evidente contradicción entre los párrafos primero y segundo del nuevo art. 111.1 del Reglamento, en cuanto se ignora el hecho de que es la Cámara la que debe hacer una valoración previa sobre el efecto presupuestario de las enmiendas, pues a ella corresponde ponerlo de manifiesto a la Junta para que ésta ejerza o no su derecho de veto, con lo que huelga apelar después al contenido de la disconformidad o a si ésta es o no justificada.

El escrito de recurso advierte que la configuración de la técnica del veto presupuestario no impide que puedan existir conflictos, si bien sólo serán jurídicamente relevantes aquéllos que versen sobre la realidad de los efectos presupuestarios de las enmiendas o proposiciones. No siendo ésta una cuestión discrecional o política, sino técnica, es jurídicamente fiscalizable, en tanto que las discrepancias sobre la oportunidad de ejercer la facultad de veto, dándose las circunstancias para ello, no son, por el contrario, enjuiciables en Derecho, pues en eso consiste, precisamente, la facultad del ejecutivo. Y, desde luego, contra lo afirmado en la exposición de motivos, están fuera de lugar las facultades interpretativas de la Presidencia de la Asamblea, que sólo alcanzan al Reglamento de la Cámara (art. 28.2) y no a cuestiones técnicas, como es la concurrencia de efectos presupuestarios en una enmienda o proposición. Por último se observa que no sería correcto afirmar que es el ejecutivo el que interpreta la norma que le confiere el veto, pues el Gobierno se limita a hacer uso de una facultad conferida por

el Estatuto de Autonomía. No hay, pues, interpretación, sino juicio de oportunidad sobre la aceptabilidad, en el marco presupuestario vigente, de una iniciativa que afecta a ese mismo marco.

El Consejo de Gobierno examina a continuación el sistema de conflictos establecido con la reforma reglamentaria impugnada, llamando la atención, en primer lugar, sobre el hecho de que se ha manipulado el propio planteamiento del conflicto. Y ello porque los nuevos arts. 111.1 y 121.4 del Reglamento lo presentan como un conflicto entre la Mesa y el ejecutivo, cuando un conflicto así es sencillamente imposible, dado que la relación del Gobierno es siempre con la Cámara en su conjunto. Por ello el veto que pueda ejercer el ejecutivo no es respecto de una actuación de la Mesa, sino en relación a actuaciones de parlamentarios individual o colectivamente considerados. La Mesa, como órgano de la Asamblea, podrá instarlo o ponerlo de manifiesto, pero no ser parte. Por esta vía, para el actor, pretende distraerse la atención sobre el verdadero conflicto, pues no se trata de que el Pleno intervenga como juez para resolver un conflicto entre la Mesa y la Junta, sino que es el Pleno el que, en su caso, debe manifestar su discrepancia sobre la interpretación del art. 61 b) EAE realizada por la Junta. Entonces es cuando surgiría el conflicto; por tanto no puede ser una de las partes quien lo resuelva.

La Junta de Gobierno continúa su fundamentación afirmando que el sistema establecido en los artículos impugnados es inconstitucional por oponerse abiertamente al art. 61 b) EAE. En primer lugar porque se introduce un control parlamentario de la potestad del ejecutivo de oponer el veto presupuestario. La reforma no distingue entre el control del efecto presupuestario y el control de la decisión política de oponer el veto, insistiendo el recurrente en que ninguno de ellos puede ser llevado a cabo por la Asamblea en los términos de la reforma que se discute. Por lo que hace al primero de los controles entiende el Consejo de Gobierno que afecta a una cuestión técnica, susceptible de un control jurídico que sólo compete al Tribunal Constitucional, no a la Asamblea. Podría sostenerse, a efectos dialécticos, que un eventual control de la Asamblea no excluiría el control jurisdiccional de las decisiones que la Cámara adoptase ante conflictos concretos. Siendo ello así la intervención del legislativo transforma, sin embargo, la esencia de la institución del veto, cuya finalidad no es otra que la de paralizar las iniciativas legislativas de la Asamblea que tengan efectos presupuestarios y que el Gobierno no quiera asumir, operando el veto como medio de defensa de las potestades del ejecutivo en el ejercicio de su función de gobierno, tal y como se configura estatutariamente. La eventual anulación por el Tribunal Constitucional de la norma así aprobada con infracción del art. 61 b) EAE no impediría que se hubiera producido el efecto presupuestario que el Gobierno no quería asumir. Además el control introducido supondría un “cambio de papeles” en el juego institucional diseñado por el Estatuto de Autonomía, pues, de acuerdo con el art. 61 b), es la Junta la que tiene que decidir, siendo su decisión la que podrá ser objeto de control jurisdiccional a instancia de la Asamblea. Con la reforma será la decisión de la Cámara la que deberá ser controlada a requerimiento de la Junta.

El escrito de recurso se detiene aún en otra consideración sobre la posibilidad de que el ejercicio del veto presupuestario pueda dar lugar a la exigencia de responsabilidad política, como cualquier decisión del ejecutivo. Aceptando que así sea, alega el Consejo de Gobierno que, en todo caso, la reforma combatida no tiene por objeto discrepancias de orden político, sino la interpretación sobre la concurrencia de las condiciones exigidas por el Estatuto de Autonomía para el ejercicio del veto presupuestario, cuestión ésta que no es discrecional, sino objetiva. Por tanto si se tratara de un simple control político su consecuencia sería dejar sin contenido el efecto jurídico

de la potestad estatutaria del Gobierno: paralizar las propuestas con efecto presupuestario. Pero es que, además, el control político que puede ejercer la Asamblea sobre la acción del ejecutivo debe verificarse por medio de los instrumentos ya existentes, y no a partir de otros nuevos que carecen de apoyo constitucional y estatutario, y que sólo sirven para desvirtuar las relaciones entre poderes.

El Consejo de Gobierno insiste, a continuación, en que el veto presupuestario no está consagrado en el Reglamento, sino en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, limitándose aquél a reproducir el mandato estatutario. La reproducción de un mandato establecido en una norma superior sólo puede tener dos pretensiones: o respetar ese mandato aun con un texto diferente (lo que constituye una defectuosa técnica legislativa), o alterar el sentido normativo, que es lo que habría sucedido en el presente caso. Algo que para el recurrente es inaceptable en virtud del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y que no tiene más fundamento que el hecho de contar en un momento determinado con una mayoría parlamentaria. Para el Consejo de Gobierno la mejor prueba de que lo que se persigue con la reforma es simplemente aprovechar la coyuntura de una mayoría parlamentaria contraria al ejecutivo viene constituida por el hecho de que uno de los Grupos minoritarios ha vuelto a presentar en la Asamblea siete proposiciones de ley que en su día fueron objeto de veto presupuestario. Estaríamos, por tanto, ante un uso torticero de una posición coyuntural con el fin de apropiarse de funciones que estatutariamente corresponden a la Junta.

Tras insistir en que la modificación llevada a cabo por la Asamblea sólo podría articularse a través de una reforma del Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno finaliza su recurso interesando que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

2. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 31 de julio de 1997 doña María Soledad Mestre García, Abogada y comisionada de ochenta Senadores, interpuso recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97 contra los arts. 111.1 (párrafo segundo) y 121.4 (párrafo segundo) del Reglamento en la redacción dada por la reforma llevada a cabo por Acuerdo del Pleno de la Cámara en sesión de 29 de mayo de 1997, publicado en el “Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura” de 9 de junio de 1997. Tras referir los antecedentes del procedimiento parlamentario que ha dado lugar a los preceptos impugnados, el escrito de demanda se centra en la fundamentación jurídica del recurso promovido, que viene a ser reproducción de la contenida en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97, ya sintetizada en el antecedente anterior, y concluye con la súplica de que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos objeto de la demanda.

3. Mediante providencia de 16 de septiembre de 1997 la Sección Segunda acordó, como trámite previo sobre la admisibilidad del recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97, oír a la parte promotora y al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegaran lo que estimasen oportuno sobre dicha admisibilidad, por posible falta de legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la interposición del presente recurso.

El representante procesal de la Junta de Extremadura presentó su escrito de alegaciones el 1 de octubre de 1997, reiterando las razones ya esgrimidas en su escrito de interposición del recurso.

El escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado se registró en el Tribunal el 6 de octubre de 1997. Tras examinar las distintas posibilidades interpretativas que resultan del juego combinado de los preceptos de la Constitución y de la Ley Orgánica

del Tribunal Constitucional dedicados a la legitimación de las Comunidades Autónomas, el Fiscal General del Estado se decanta por una solución basada en varios principios. En primer lugar, el art. 162.1 a) CE habría establecido un *numerus clausus* de las personas legitimadas para interponer recurso de inconstitucionalidad, pero no habría establecido ningún tipo de limitación *a priori*. Por otro lado, aun aceptando que el art. 32 LOTC no pone límites a la legitimación de los mencionados en su apartado 1, entiende el Fiscal General que el apartado 2 no establece una doble limitación acumulativa (sólo se pueden impugnar normas estatales y en cuanto afecten a la autonomía propia), sino una sola: en el caso de que lo que se pretenda impugnar por una Comunidad Autónoma sea una ley, disposición o acto con fuerza de ley del Estado, será preciso que afecte al ámbito de su autonomía. En consecuencia lo que ocurriría sería que el legislador no ha abordado la cuestión de los posibles recursos de inconstitucionalidad promovidos por órganos de una Comunidad Autónoma contra leyes de la propia Comunidad, de manera que la legitimación al respecto debe regirse directamente por el art. 162.1 a) CE, que reconocería la legitimación de aquéllos para impugnar leyes propias. Por lo expuesto el Fiscal General del Estado interesa que se tenga por legitimado al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad.

4. Mediante providencia de 16 de septiembre de 1997 la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97 y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Asamblea y al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que se hizo en el núm. 233, de 29 de septiembre de 1997, y en el “Diario Oficial de la Asamblea de Extremadura”. Mediante diligencia de 3 de octubre de 1997 el Secretario de Justicia del Pleno hizo constar la rectificación por el Tribunal del error padecido respecto de la referencia al “Diario Oficial de Extremadura”, siendo lo correcto la mención del “Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura”. Dicha rectificación se publicó en el núm. 252 del “Boletín Oficial del Estado”, de 21 de octubre de 1997.

5. Por escrito registrado el 2 de octubre de 1997 el Presidente del Senado comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado darse por personada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97 y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El escrito de alegaciones del representante procesal de la Junta de Extremadura se registró en el Tribunal el 7 de octubre de 1997. En él se manifiesta la adhesión de la parte a los fundamentos constitucionales del recurso núm. 3449/97, y se reproduce literalmente el contenido del recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97, promovido por la propia Junta contra los mismos preceptos impugnados en aquél, interesando la estimación de la demanda.

7. Mediante escrito registrado el 8 de octubre de 1997 el Abogado del Estado se personó en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97 en representación del Gobierno de la Nación, manifestando su intención de no formular alegaciones, interesando se le notificara la Sentencia que en su momento se dictase.

8. Por medio de escrito registrado el 9 de octubre de 1997 el Presidente el Congreso de los Diputados puso en conocimiento del Tribunal que la Cámara no se personaría en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97 ni formularía alegaciones, remitiendo a la Dirección de Estudios y Documentación de su Secretaría General.

9. Mediante escrito registrado el 10 de octubre de 1997 el Letrado de la Asamblea de Extremadura solicitó la ampliación de plazo para presentar alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97, acordando la Sección Tercera, por providencia de la misma fecha, ampliarle en ocho días más el inicialmente concedido. El escrito de alegaciones se presentó finalmente el 22 de octubre de 1997.

El escrito comienza con la exposición de los antecedentes de la iniciativa legislativa que dio lugar a los preceptos ahora recurridos y con un análisis comparado de las normas equivalentes contenidas en otros Reglamentos parlamentarios, tales como el art. 151.5 del Reglamento del Senado y los correlativos de los Reglamentos de las Asambleas de nueve Comunidades Autónomas (arts. 140.5 y 153.5 del de la de Asturias; arts. 125.5 y 139.3 de la de Aragón; arts. 143.4 y 151.4 de la de Madrid; arts. 115.5 y 124.4 de la de Andalucía; arts. 127.4 y 145.3 de la de Navarra; art. 95.4, de la de Cataluña; art. 119.3 de la Valenciana; art. 114.4 de la de Baleares; y art. 115.4 de la de Canarias).

Por lo que hace ya al objeto del recurso la Asamblea advierte que cabría discutir si el art. 61 b) EAE invocado por los actores puede incluirse, por su contenido, entre las normas delimitadoras de competencia que integran el bloque de la constitucionalidad con arreglo al art. 28.1 LOTC. Esto sentado, y con carácter previo a la fundamentación de fondo, alega la Asamblea de Extremadura que es importante subrayar que la controversia planteada por los Senadores recurrentes sólo se extiende al caso del ejercicio presupuestario en curso, siendo pacífico que respecto de ejercicios futuros no cabe veto presupuestario. El escrito de alegaciones se centra seguidamente en la relación del art. 61 b) EAE con los arts. 111.1 y 121.4 del Reglamento, advirtiendo que, hasta el momento de la reforma de estos últimos ahora impugnada, no se había dado el caso de que el ejecutivo autonómico hiciera uso de su facultad de veto, por lo que se carecía de experiencia sobre una cuestión ya planteada y resuelta en otros Parlamentos. En este sentido se hace referencia a un Dictamen de los Servicios Jurídicos del Congreso de los Diputados sobre los arts. 111 y 126 del Reglamento de esa Cámara, cuyas conclusiones abonarían la solución adoptada por el legislador extremeño, en el sentido de que el veto gubernamental debe estar motivado y, aunque de manera excepcional, puede ser rechazado por la Cámara en supuestos manifiestamente claros de abuso de esa facultad. En esa línea vendría a coincidir la doctrina científica más autorizada.

La reforma controvertida, continúa el escrito de alegaciones, sería respetuosa con la facultad de veto del ejecutivo, cuyo ejercicio queda asegurado siempre que la disconformidad que lo fundamente no sea manifiestamente infundada. Se trata, pues, de evitar su ejercicio abusivo, con el que se perjudicaría la capacidad de iniciativa legislativa de los Diputados. El sistema establecido tras la reforma vendría, pues, a establecer tres cautelas: en primer lugar, que no se discuta todo criterio del Gobierno, sino sólo aquéllos que sean manifiestamente infundados o arbitrarios; además, que, en los supuestos de motivación infundada, la Mesa pueda confrontar las razones ofrecidas por el Gobierno; y, por último, que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, en la que está representado el Gobierno, eleve al Pleno la decisión sobre si se tramita o no la

iniciativa. En definitiva, por un lado se preserva la prerrogativa del ejecutivo, y, por otro, se hace posible su enervación por el Pleno en supuestos de abuso.

El escrito de la Asamblea concluye con la observación de que la cuestión planteada es inédita en la jurisprudencia constitucional, sin que la reforma examinada diga nada en contra de la doctrina sentada en las resoluciones citadas por los recurrentes, pues, ni se desvirtúa la condición del presupuesto como vehículo de orientación de la política del Gobierno (SSTC 27/1981, de 20 de julio, y 76/1992, de 14 de mayo), ni se impide el ejercicio del veto presupuestario (ATC de 25 de junio de 1997). Por último se discute la afirmación de que la reforma convierte a la Asamblea en juez y parte en la resolución de conflictos con el ejecutivo, pues con ello se obvia la cuestión de que, si se asumiera la tesis del Consejo de Gobierno, el Parlamento no tendría ninguna posibilidad de defensa frente a posibles abusos, ya que no hay posibilidad de suscitar un conflicto de competencias entre ambos, ni de interponer un recurso de inconstitucionalidad o de amparo. El mecanismo elegido es, por tanto, el más adecuado, porque no debe olvidarse que el presupuesto ha sido aprobado por la Asamblea, con lo cual nadie mejor que el Pleno, con las mayorías que sostienen al Gobierno, para apreciar si la iniciativa que pretende tramitarse altera o no el presupuesto en vigor.

En virtud de lo expuesto la Asamblea solicita del Tribunal que dicte Sentencia desestimatoria del recurso y declare la constitucionalidad de las normas impugnadas.

10. Por providencia de 14 de octubre de 1997 la Sección Segunda acordó incorporar a las actuaciones del recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97 los escritos presentados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y por el Fiscal General del Estado y, sin perjuicio de que el Tribunal resolviera en su momento sobre el problema de la legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura a efectos de interponer el recurso de inconstitucionalidad registrado en este Tribunal, admitirlo a trámite y dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Asamblea de Extremadura, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo se acordó oír a la parte recurrente y a las emplazadas en este proceso, así como a la parte promotora del recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97, con el mismo objeto que el presente, a fin de que, en igual plazo del traslado, expusieran cuanto estimasen pertinente acerca de la acumulación de ambos procesos. Por último se acordó publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado, lo que se hizo en el núm. 255, de 24 de octubre de 1997, y en el Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura.

11. Por escrito registrado en el Tribunal el 29 de octubre de 1997 la representación procesal de la parte actora del recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97 manifestó no oponerse a la acumulación de ambos procesos.

12. Mediante escrito registrado el 29 de octubre de 1997 el Letrado de la Junta de Extremadura interesó la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad núm. 3394 y 3449/97.

13. Por medio de escrito registrado el 31 de octubre de 1997 el Presidente el Congreso de los Diputados puso en conocimiento del Tribunal que la Cámara no se

personaría en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97 ni formularía alegaciones, remitiendo a la Dirección de Estudios y Documentación de su Secretaría General.

14. Por escrito registrado el 6 de noviembre de 1997 el Presidente del Senado comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado darse por personada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97 y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

15. Mediante escrito que fue registrado en el Tribunal el 6 de noviembre de 1997 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97 y formuló alegaciones, si bien únicamente en relación con la legitimación del recurrente. A este respecto sostuvo que la normativa vigente no prevé la legitimación de los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas para recurrir contra leyes o disposiciones con fuerza de ley de la Asamblea legislativa de su propia Comunidad Autónoma. El art. 32 LOTC sólo contempla la posibilidad de que recurran frente a leyes del Estado, y ese precepto no puede entenderse como autónomo o independiente del art. 162.1 a) CE, sino como su desarrollo y concreción técnica. Así resultaría, en primer lugar, de la propia Constitución, cuyo art. 165 remite a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la regulación de las condiciones para el ejercicio de las acciones, con lo que se reconoce que la legitimación prevista en el art. 162.1 a) CE es genérica y deberá ser condicionada y concretada por la Ley rectora del Tribunal. Así resultaría, por lo demás, de la doctrina establecida por la STC 25/1981, de la que se desprende que el art. 162.1 a) CE no reconoce una legitimación directa e incondicionada.

A lo anterior no puede oponerse, continúa el Abogado del Estado, que con ello se causa indefensión y se vulnera el derecho de acceso a la jurisdicción, pues el recurso de inconstitucionalidad no tiene por objeto garantizar el ejercicio de derechos o la defensa de intereses, y la legitimación para promoverlo deriva de la voluntad de la propia Constitución y tiene por fin la defensa de su supremacía y, por tanto, el interés general (STC 42/1985 y ATC 378/1996). Para el Abogado del Estado se desprende de la jurisprudencia constitucional que es la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional el instrumento normativo que ha de determinar cuáles son los órganos legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad y qué normas o disposiciones pueden ser su objeto (STC 17/1990 y ATC 172/1986). Y es claro, en su opinión, que el art. 32 LOTC excluye taxativamente la posibilidad de que los Gobiernos autonómicos recurran las leyes o disposiciones con fuerza de ley de su propia Comunidad Autónoma. La hipótesis de que pudiera haber existido un apartado tercero del art. 32 LOTC sólo reforzaría este planteamiento, pues es evidente que sin esa previsión normativa no puede admitirse la legitimación que se pretende, sin que sea posible deducir lo contrario, dados los términos literales del precepto. En consecuencia el Abogado del Estado interesa que se acuerde la inadmisión del recurso por falta de legitimación de la parte recurrente. Asimismo, y por medio de otrosí manifiesta que entiende procedente la acumulación del presente recurso al registrado con el núm. 3449/97.

16. La Asamblea de Extremadura presentó sus alegaciones al recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97 el 8 de noviembre de 1997, alegaciones que son reproducción literal de las evacuadas en el trámite de audiencia concedido en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97, de las que se ha dejado constancia en el antecedente núm. 9 de esta resolución, con la única particularidad de que el

representante procesal de la Cámara extremeña sostiene que, a la vista del art. 32 LOTC y de la doctrina sentada en la STC 17/1990, de 7 de febrero, el Consejo de Gobierno carece de legitimación para la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad.

17. Mediante escrito registrado el 8 de noviembre de 1997 el Letrado de la Asamblea de Extremadura manifiesta que no aprecia la existencia de la necesaria conexión entre el recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97 y el registrado con el núm. 3449/97, pues en aquél se suscita una importante cuestión previa de legitimación.

18. Por Auto de 9 de diciembre de 1997 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó acumular el recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97 al registrado con el núm. 3394/97.

19. Mediante escrito fechado el 30 de noviembre de 2005 el Magistrado don Pablo Pérez Tremps manifestó su voluntad de abstenerse en el conocimiento del presente procedimiento y en todas sus incidencias, al concurrir la causa contemplada en el art. 219.6 LOPJ (haber emitido dictamen sobre el pleito o causa), toda vez que, previo a su nombramiento como Magistrado de este Tribunal, y a solicitud del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, redactó, junto con otro autor, un dictamen, de fecha 15 de mayo de 1997, sobre el presente asunto.

Por Auto de 13 de diciembre de 2005 el Pleno acordó estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, por concurrencia de la causa contemplada en el art. 219.6 LOPJ, y apartarlo definitivamente del procedimiento.

20. Por providencia de 4 de julio de 2006 se acordó señalar el siguiente día 6 para la deliberación y votación de la presente Sentencia, quedando concluida con esta fecha.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Mediante los dos recursos de inconstitucionalidad acumulados en este procedimiento el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y ochenta y un Senadores del Grupo Socialista impugnan los arts. 111.1 (párrafo segundo) y 121.4 (párrafo segundo) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma de dicho Reglamento aprobada por Acuerdo del Pleno de la Cámara extremeña en sesión de 29 de mayo de 1997. En ambos recursos se sostiene, al amparo de una misma fundamentación jurídica, que los preceptos impugnados infringen el art. 61 b) del EAE, pues suponen una alteración radical del sistema de relación entre el Ejecutivo y la Asamblea diseñado en el último de los textos citados, uno de cuyos principios fundamentales es el de la asignación de la denominada *función de gobierno* o de dirección política al poder ejecutivo. Elemento capital de la lógica inspiradora de aquella relación sería, justamente, la atribución al Ejecutivo de la facultad de oponerse a las alteraciones de las previsiones de gastos e ingresos vigentes para cada ejercicio presupuestario, indispensable para el correcto ejercicio de la exclusiva responsabilidad del Gobierno en la gestión de los recursos económicos. Ese elemento sustancial habría sido distorsionado por las normas recurridas, que lisa y llanamente despojan al Ejecutivo de aquella facultad de oposición, reconocida en el art. 61 b) del Estatuto de

Autonomía de Extremadura (en lo sucesivo, EAE), homólogo del art. 134 de la Constitución.

Por su parte la Asamblea de Extremadura se opone al planteamiento de los recurrentes, alegando que con los preceptos impugnados sólo se pretende evitar el ejercicio abusivo por el Gobierno de su facultad de veto, que podría perjudicar la capacidad de iniciativa legislativa de los Diputados autonómicos. Afirma que con la regulación establecida no se hace posible la discusión de todo criterio del Gobierno, sino sólo la de aquéllos que sean manifiestamente infundados o arbitrarios, estatuyéndose una fórmula de solución que, además de ser la única verdaderamente operativa, confía la última palabra al Pleno de la Asamblea, siguiendo así la pauta marcada por numerosos Reglamentos de Asambleas autonómicas.

2. Antes de entrar en el examen del fondo de la cuestión, y como quiera que el recurso núm. 3394/97 fue admitido a trámite sin perjuicio de que el Tribunal resolvería en su momento sobre la legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para recurrir contra normas con valor de ley de esa Comunidad Autónoma, debemos pronunciarnos sobre ese particular. Tanto la Asamblea de Extremadura como el Abogado del Estado, quien se ha personado en el recurso núm. 3394/97 con el solo objeto de alegar a este respecto, coinciden en señalar que los términos del art. 32 LOTC excluyen sin ninguna duda la posibilidad de que un Gobierno autonómico impugne normas con rango de ley de su propia Comunidad Autónoma. Por el contrario el Consejo de Gobierno y el Fiscal General del Estado (este último en el trámite de audiencia concedido por este Tribunal antes de pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso del Consejo) entienden que los arts. 162.1 a) CE y 32 CE admiten una interpretación integrada que derive en la conclusión contraria.

De acuerdo con el art. 32.2 LOTC los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas sólo están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía. Carecen, por tanto, de legitimación para recurrir en vía directa contra las leyes, las disposiciones o los actos con fuerza de Ley de su propia Comunidad Autónoma. El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura intenta superar esta conclusión sosteniendo, por un lado, que el art. 162.1 a) CE legitima a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso directo con carácter general, sin las limitaciones que a su capacidad se han introducido en la Ley Orgánica de este Tribunal. Alude, asimismo, a la desaparición (en el trámite de publicación de la Ley Orgánica) de un tercer apartado del art. 32 LOTC, en el que precisamente se reconocía la legitimación de los Ejecutivos autonómicos para recurrir ante el Tribunal Constitucional contra leyes, actos y disposiciones con fuerza de ley de las respectivas Asambleas de las Comunidades Autónomas. Por su lado el Ministerio público propone una interpretación de los arts. 162.1 a) CE y 32 LOTC que hace de éste una norma limitativa de la legitimación general reconocida en el primero, en el sentido de que la legitimación de los Gobiernos autonómicos sería la regla respecto de todo tipo de ley [art. 162.1 a) CE], en tanto que el art. 32 LOTC añadiría una condición para el caso de las leyes del Estado, que sólo podrían ser impugnadas por las Comunidades Autónomas si afectasen al ámbito propio de autonomía. El art. 32 LOTC sería, por tanto, una norma limitativa de la legitimación de las Comunidades Autónomas, pero no por excluir la posibilidad de que impugnen normas autonómicas [para lo que basta el título del art. 162.1 a) CE], sino porque somete a condición su capacidad para recurrir contra leyes del Estado.

El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura observa que el actual régimen de legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad plantea algunas disfunciones; señaladamente la de hacer imposible la impugnación por esa vía de normas autonómicas con rango de ley por parte de órganos de la propia Comunidad Autónoma (o de las minorías que forman parte de esos órganos), con el efecto de que la defensa de la constitucionalidad de las normas autonómicas con rango de ley (particularmente en su contraste con los respectivos Estatutos de Autonomía) queda en manos de órganos estatales o de determinadas minorías que puedan formarse en éstos. Frente a tal observación ha de advertirse que, cualquiera que sea la valoración que en un plano *de iure condendo* se considere merece, en el momento presente el establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es el modelo vigente y a él deben ajustarse los pronunciamientos de este Tribunal.

La interpretación del régimen de legitimación diseñado en nuestra Ley Orgánica que proponen tanto el recurrente como el Fiscal conduciría, sencillamente, a la contravención de lo claramente preceptuado en el art. 32 LOTC. La suerte que hubiera corrido en la fase de elaboración parlamentaria el desaparecido apartado 3 de este artículo no permite que, en un intento de hacer prevalecer una supuesta o eventual voluntad del legislador frente al tenor literal de la ley, se interprete la Ley Orgánica de este Tribunal en un sentido manifiestamente contrario a la literalidad de sus preceptos. El apartado no incluido en el texto promulgado del art. 32 LOTC es, jurídicamente, una norma inexistente; y lo es a todos los efectos, incluso como pauta interpretativa de los apartados que sí existen en Derecho, pues el entendimiento de la norma a que esa pauta llevaría sería contrario al que resulta de su interpretación literal y de su conjunción sistemática con la totalidad de la Ley.

Este Tribunal, sometido exclusivamente a la Constitución y a su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC), si la regulación establecida en ésta no resulta contraria a los preceptos constitucionales [a los que no cabe considerar que se opone la concreción de la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, extremo cuya inclusión en la LOTC concreta la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, reconocida en principio por el art. 162.1 a) CE, conforme a la llamada que hace a dicha Ley Orgánica el art. 165 CE], no puede atender a otra razón que la que resulta del art. 32 en la forma en que este precepto existe en Derecho e interpretando su contenido en los márgenes que le permiten los términos literales de la LOTC. El art. 32.1 LOTC reconoce una legitimación incondicionada para impugnar normas con rango de ley a una serie de sujetos entre los que no figuran los ejecutivos y legislativos autonómicos; a éstos sólo se les confiere, en el apartado 2 del mismo artículo, una legitimación limitada al caso de las leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley del Estado. El hecho de que un apartado 3, no incluido en el texto promulgado de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, les reconociera también legitimación para impugnar leyes de la propia Comunidad Autónoma acredita, por lo demás, que se consideró en su momento necesario incluir en la Ley un apartado específico a fin de establecer la legitimación que ahora se quiere admitir. No habiendo entrado, finalmente, en vigor ese apartado, su inexistencia en Derecho supone que la regla de los apartados 1 y 2 excluye una interpretación extensiva de su alcance.

En consecuencia procede inadmitir el recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97 por falta de legitimación para plantearlo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

3. Por lo que hace al problema de constitucionalidad planteado en el recurso núm. 3449/97 se impone todavía, antes de entrar en el análisis de fondo del tema central propuesto en él, precisar los términos del debate planteado por lo que hace a la norma de contraste pertinente para su resolución. Los Senadores recurrentes señalan como norma cuya infracción supone la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados la contenida en el art. 61 b) EAE, en cuya virtud corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura “[l]a conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”. Dicha norma se contiene hoy en el art. 60 b) del Estatuto, tras la reforma de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura aprobada por la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, y bajo esa nueva forma ha de servir aquí como parámetro de contraste de la validez constitucional de los arts. 111.1 (párrafo segundo) y 121.4 (párrafo segundo) del Reglamento de la Asamblea.

Asimismo debe despejarse la duda suscitada por el Letrado de la Asamblea de Extremadura al afirmar, sin mayor desarrollo, que, en su opinión, el Estatuto de Autonomía no podría operar aquí como norma integrante del bloque de la constitucionalidad, en la medida en que ello sólo resulta procedente cuando se contempla la norma en su condición de regla de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, como resulta del art. 28.1 LOTC, lo que no es ahora el caso. Según este planteamiento la contradicción entre una ley (o norma con ese valor) autonómica y el correspondiente Estatuto de Autonomía sólo tendría dimensión constitucional (y su resolución sería, por tanto, competencia de este Tribunal) si de aquélla resultara una extralimitación competencial frente al Estado o a otra Comunidad Autónoma. El Estatuto de Autonomía, en suma, sólo sería parámetro de la constitucionalidad de la ley autonómica en tanto que norma de atribución de las competencias en las que la Comunidad Autónoma puede legítimamente dictar leyes propias.

Sin necesidad de extenderse en argumentos que contradigan una afirmación que la Asamblea de Extremadura no ha fundamentado, baste decir aquí que, siendo este Tribunal el único competente para declarar la inconstitucionalidad de normas autonómicas con valor de ley (y, en particular, por lo que aquí importa, de los Reglamentos de las Asambleas de las Comunidades Autónomas), un planteamiento como el apuntado por el representante procesal de la Asamblea supondría hacer imposible (por resultar impracticable ante cualquier otra instancia el necesario control de garantía) el respeto a los Estatutos de Autonomía por parte de las indicadas normas reglamentarias, fuera de los supuestos en que éstas incurrieran, mediatamente, en una invasión de las competencias propias del Estado o de otra Comunidad Autónoma. Supondría, en suma, privar a los Estatutos de Autonomía de su condición de “norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma” (art. 147.1 CE), a cuyo respeto, en todas sus partes, vienen principalmente obligados los órganos instituidos y regulados, precisamente, por los propios Estatutos de Autonomía.

Por lo demás, prueba de que la duda planteada por la Asamblea de Extremadura está fuera de lugar, es el hecho de que este Tribunal ha examinado la constitucionalidad de normas autonómicas por contraste con sus respectivos Estatutos de Autonomía en varios supuestos en los que la denunciada infracción de éstos no tenía que ver con su condición de normas delimitadoras del ámbito competencial autonómico frente al Estado, y ello sin que en ningún momento se cuestionara la idoneidad de los Estatutos para constituirse en parámetro de la constitucionalidad de las normas autonómicas. Tal fue el caso, por ejemplo, enjuiciado en la STC 15/2000, de 20 de enero, en la cual se examinó la constitucionalidad de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, por referencia al

procedimiento de designación del Presidente de la Diputación Foral de Navarra establecido en la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra.

4. Con anterioridad a la reforma de los arts. 111.1 (párrafo segundo) y 121.4 (párrafo segundo) del Reglamento toda enmienda a un proyecto de ley o toda proposición de ley que supusieran aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerían la conformidad de la Junta de Extremadura para su tramitación. Esta previsión, trasladada literalmente del ahora art. 60 b) EAE, no contemplaba la eventualidad de una discrepancia entre la Cámara y el Gobierno respecto a la realidad del hecho que hacía precisa la conformidad de este último; es decir, no se preveía que se pudiera hacer cuestión del criterio del ejecutivo cuando éste se opusiera a la tramitación de una enmienda o de una proposición alegando que implicaban un aumento de créditos o una disminución de ingresos. El art. 111.2 del Reglamento se limitaba a prescribir que la ponencia remitiría a la Junta aquellas enmiendas en las que, a su juicio, pudiera darse alguna de esas circunstancias, disponiendo el art. 111.3 del Reglamento que la Junta debía dar respuesta razonada en el plazo de quince días, entendiéndose que con su silencio expresaba su conformidad. En todo caso, de no haber sido consultado por iniciativa de la ponencia, el Gobierno podía oponerse a la tramitación de la enmienda en cualquier momento del proceso legislativo. Por su parte el Gobierno disponía de treinta días para oponerse a la tramitación de toda proposición de ley que supusiera aumento de créditos o disminución de ingresos, prescribiendo el art. 121.4 del Reglamento que antes de iniciarse el debate del Pleno para la toma en consideración de la proposición se daría lectura al criterio de la Junta, si lo hubiere expresado.

La Junta de Extremadura no había hecho uso de esta facultad de oposición hasta la IV Legislatura autonómica, cuando se opuso a la tramitación de doce proposiciones de ley presentadas por grupos de la oposición parlamentaria. Dado que, a juicio de la Mesa de la Cámara, la disconformidad del Gobierno con la tramitación de algunas proposiciones adolecía de falta de motivación, y como quiera que no había precedentes que pudieran ilustrar sobre la determinación más pertinente, se acordó requerir de los Servicios Jurídicos de la Cámara la elaboración de un informe. En el ínterin se formalizó una propuesta de reforma de los arts. 111.1 (párrafo segundo) y 121.4 del Reglamento que fue aprobada por el Pleno en los términos en los que ahora se impugna el contenido de esos preceptos. Con el régimen ahora vigente, no sólo se prevé la eventualidad de una discrepancia entre el ejecutivo y el legislativo en relación con la circunstancia de que una enmienda o una proposición supongan un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos, sino que se dispone que su resolución sea obra de la voluntad del Pleno. Otra novedad introducida por la reforma, consistente en que todas estas previsiones sólo se refieren al ejercicio presupuestario en curso, no es objeto de discusión por los ahora recurrentes, quienes entienden que únicamente se ha hecho explícita una previsión implícitamente contenida ya en el propio Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Así las cosas, la cuestión a resolver es si la atribución al Pleno de la Asamblea de la facultad de rechazar por notoriamente infundada la oposición del Gobierno a la tramitación de una enmienda o de una proposición de ley que alteren las previsiones presupuestarias en relación con los créditos y los ingresos es o no contraria al art. 60 b) EAE.

5. Ya en uno de nuestros primeros pronunciamientos definimos a los presupuestos como “vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno” (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2). Y más recientemente afirmamos, con cita de la STC 76/1992, de 14 de mayo, que mediante su elaboración y aprobación parlamentarias se “cumplen tres objetivos especialmente relevantes: a) Asegura[r], en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2, ambos de la Constitución); b) Participa[r], en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan; c) Controla[r], en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4). Razones todas que son predicables respecto de los presupuestos y de las relaciones entre Gobierno y Parlamento tanto en el ámbito nacional como en el autonómico.

En su condición de vehículo de dirección de la política económica del Ejecutivo el presupuesto es un instrumento fundamental para la realización de su programa de gobierno. Las singularidades de su procedimiento de elaboración y aprobación hacen de él, además, una expresión cualificada, en lo económico, de la confianza parlamentaria sobre la que necesariamente ha de constituirse cualquier Gobierno.

La ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. Así como la primera sólo se pierde en los casos expresamente establecidos (con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza), la segunda se conserva a lo largo del período de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución. Puede pretender, en definitiva, que sólo sea relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta. Éste es el fundamento de la facultad que se le reconoce al Ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar el instrumento económico de su acción de gobierno.

6. Planteado en esos términos el problema lo que hay que dilucidar en el presente proceso es a quien corresponde decidir, de acuerdo con lo previsto ahora en el art. 60 b) EAE, cuándo una proposición o enmienda supone aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

En palabras de la STC 196/1990, de 29 de noviembre, FJ 6, a “este Tribunal no le corresponde el control de cualesquiera alteraciones o irregularidades que se produzcan, dentro del ámbito parlamentario, en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo”. Pero sí le es propio y privativo declarar si las reformas de las normativas parlamentarias introducen o no alteraciones sustantivas respecto del régimen de relación institucional definitorio o característico del modelo establecido por las disposiciones constitucionales o estatutarias que fijan el marco esencial al que deben sujetarse aquellas normativas. Este es precisamente el caso que los recursos de inconstitucionalidad que hemos de resolver someten a nuestro enjuiciamiento, toda vez que la reforma reglamentaria impugnada priva al Ejecutivo extremeño de la facultad de

veto que le atribuye el Estatuto de Autonomía de Extremadura, y somete su ejercicio hasta ella, políticamente libre, a una condición que no puede deducirse del texto del propio Estatuto: la de que, en caso de la producción de una discrepancia sobre si una enmienda o proposición de ley afecta al equilibrio presupuestario, será el Pleno de la Cámara quien la resuelva.

La reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura lleva, en el punto ahora examinado, pura y simplemente a privar al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de la facultad que tiene reconocida en el art. 60 b) EAE, facultad que viene justificada como consecuencia de la asunción de los principios básicos del llamado “parlamentarismo racionalizado” por parte tanto del Texto constitucional español como de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas.

Basta, para comprender el alcance de la operación que realizan los apartados segundos de los arts. 111.1 y 121.4 del Reglamento, aquí impugnados, con constatar que, según los mismos, en caso de desacuerdo de la Mesa de la Cámara, por entenderla manifiestamente infundada, con la disconformidad del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura respecto a la tramitación de una enmienda o proposición de ley de la cual se afirma que supone aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso, será el Pleno de la Cámara el que resuelva la discrepancia suscitada en un debate de totalidad.

Es decir, Mesa y Pleno se erigen en jueces de si concurren o no las circunstancias que permiten al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura oponerse a la tramitación de iniciativas normativas que alteren el equilibrio presupuestario. Esto, sencillamente, supone modificar la regla prevista en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, que en su artículo 60 b) establece que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura la conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, sin prever los límites a dicha potestad que se derivan de las normas recurridas.

Tales normas, por tanto, alteran el sistema de relaciones entre la Junta y la Asamblea previsto estatutariamente, sistema de relaciones que, respecto al necesario respeto a los compromisos económicos asumidos mediante la aprobación por dicha Asamblea del presupuesto de la Comunidad Autónoma, elaborado y ejecutado por el Consejo de Gobierno de la Junta, y examinado, enmendado, aprobado y controlado por la Asamblea [art. 60 a) EAE], es claro en el sentido de que solamente se podrán alterar dichos compromisos con el consentimiento del Ejecutivo autonómico, quedando facultado éste, con toda libertad, para oponerse a las iniciativas que pretendan modificarlos, y sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter de manifiestamente infundada o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes previsto en el Estatuto de Autonomía, equilibrio de poderes diseñado en línea con las interpretaciones más recientes del régimen parlamentario (a las que responde, sin duda, el diseño de la forma de gobierno en la Comunidad Autónoma de Extremadura), en las que se ha pretendido reforzar la posición de los ejecutivos y, singularmente, de sus presidentes, en aras de dotar a todo el sistema de una mayor estabilidad y mejorar su funcionamiento.

Las discrepancias con las prioridades presupuestarias del ejecutivo pueden expresarse, en ese marco, mediante la potestad de enmienda y aprobación de los presupuestos y, en último caso, con el uso de los instrumentos de exigencia de responsabilidad previstos estatutariamente. Pero es claro que, una vez aprobados, y

durante su ejecución (que corresponde en exclusiva al Gobierno —controlada, eso sí, por la Asamblea), no pueden, sin el consentimiento del Ejecutivo, plantearse iniciativas que alteren el equilibrio de los presupuestos.

El órgano facultado estatutariamente para decidir si se produce o no dicha alteración es el Gobierno, al que se le supone, en general, dotado de la confianza de la Cámara tras su obtención mediante los mecanismos de investidura; y al que ha de reconocerse, en particular tras la aprobación de los presupuestos, el apoyo necesario para poder desarrollar el programa económico anual expresado en aquéllos. Dentro del período de vigencia de un presupuesto siempre podrá la Asamblea, en caso de discrepancia grave, retirar la confianza parlamentaria al Gobierno utilizando al efecto los instrumentos de censura que están a su disposición. Lo que no es compatible con un “sistema parlamentario racionalizado”, como el previsto en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, es pretender gobernar mediante decisiones parlamentarias puntuales que alteren los términos de la relación de confianza establecida entre Asamblea y Consejo de Gobierno en el campo presupuestario, que es donde se expresan con mayor claridad las prioridades de la acción política en general y de la gubernativa en particular.

En consecuencia las normas reglamentarias repetidamente citadas son inconstitucionales y consiguientemente nulas, en tanto en cuanto se oponen a lo expresamente dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, norma institucional básica de dicha Comunidad Autónoma, conforme establece el art. 147.1 CE.

## FALLO

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

Ha decidido

1º Inadmitir el recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

2º Estimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97 y, por consiguiente, declarar la inconstitucionalidad y, consecuentemente, la nulidad del apartado segundo del art. 111.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura y del apartado segundo del art. 121.4 del mismo Reglamento.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a seis de julio de dos mil seis.

**Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la Sentencia de fecha 6 de julio de 2006, dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 3394/97 y 3449/97, al que se adhieren los Magistrados don Javier Delgado Barrio y don Roberto García-Calvo y Montiel.**

Con el respeto que siempre me merece el criterio de mis colegas, aunque discrepe de él, haciendo uso de la facultad establecida en el art. 90.2 LOTC expreso por este Voto particular mi disenso respecto a la Sentencia del Pleno, disenso limitado al extremo de la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por la apreciación contenida en el fundamento jurídico 2 de la falta de legitimación de dicho recurrente.

Comparto, por el contrario, la tesis mayoritaria de estimación del otro recurso acumulado, que, en mi criterio, debía haberse extendido también al recurso inadmitido.

1. En contra de la tesis mayoritaria considero que se debía haber reconocido la legitimación negada al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, que entiendo directamente fundada en el art. 162.1 a) CE.

Al respecto no puedo compartir la tesis expresada en la Sentencia, que supone hacer prevalecer la literalidad de lo dispuesto en el art. 32 LOTC sobre lo dispuesto en términos inequívocos en el referido precepto de la Constitución. Tal prevalencia me parece inadmisibles, pues ante los términos, a mi juicio, incontrovertibles del precepto constitucional, resulta inoperante lo dispuesto en el precepto infraconstitucional, cualquiera que pueda ser su posible claridad.

Aunque a otros efectos, ciertamente (en el caso aludido, a los de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas), tenemos dicho en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 24, que “la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecer la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivada en la Constitución no sólo fundan en su origen, sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador”; y por ello “lo que las Cortes no pueden es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente”.

Partiendo de ese presupuesto conceptual, debe afirmarse que, puestos en contraste, como ocurre en el presente caso, un precepto de la Constitución, en concreto el art. 162.1 a), y otro de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el 32, la incuestionable primacía de la Constitución obliga a examinar si el primero atribuye al recurrente la legitimación en que pretende ampararse, o si existe en él, o en otro precepto constitucional, alguna base para restringir su sentido literal primario, justificando de ese modo en el plano infraconstitucional de la LOTC el sentido restrictivo de la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad reconocido a “los órganos colegiados ejecutivos y, en su caso, las Asambleas de las Comunidades autónomas”.

2. La Sentencia elude ese inexcusable examen, con una formulación casi de pasada, en la que se enuncia en términos marcadamente apodícticos lo que es en este caso, al menos, sumamente problemático.

Se dice en la Sentencia:

“Este Tribunal, sometido exclusivamente a la Constitución y a su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC), si la regulación establecida en ésta no resulta contraria a los preceptos constitucionales [a los que no cabe considerar que se opone la concreción de la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, extremo cuya inclusión en la LOTC concreta la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas reconocida en principio por el art. 162.1 a) CE conforme a la llamada que hace a dicha Ley Orgánica el art. 165 CE], no puede atender a otra razón que la que resulta del art. 32 en la forma en que este precepto existe en Derecho e interpretando su contenido en los márgenes que permiten los términos literales de la LOTC”.

Adviértase como el pasaje transcrito comienza jerarquizando adecuadamente el alcance de la vinculación exclusiva de este Tribunal a la Constitución y a su Ley Orgánica, en la medida en que la sumisión a la última se condiciona a que “la

regulación establecida en ésta no result[e] contraria a los preceptos constitucionales”. Pero ante la ineludible necesidad de afrontar la aplicación de ese expresado condicionante a este caso, dada la dificultad, en principio, de acoplar el sentido literal del art. 32 LOTC al del art. 162.1 a) CE, el reto intelectual que tal exégesis suscita se solventa con una simple afirmación casi incidental, recogida entre corchetes (lo que expresa el carácter subordinado que se atribuye a lo que debiera ser, a mi juicio, el núcleo esencial del enjuiciamiento), sin una explicación argumentada del alcance normativo del art. 162.1 a) CE, clave en este caso, ni una justificación razonada de que la limitación del art. 32 LOTC viene cubierta por “la llamada que hace a dicha Ley Orgánica el art. 165 CE”. Esto es, se incurre en el vicio, bien conocido en ámbitos jurisdiccionales, de hacer supuesto de lo que es cuestión. Y en este caso muy problemática cuestión, por cierto.

Naturalmente, si se acepta el afirmado supuesto, puede aceptarse también, como correcta derivación en ese caso, la proclamación de que este Tribunal “no puede atender a otra razón que la que resulta del art. 32 en la forma en que este precepto existe en Derecho e interpretando su contenido en los márgenes que le permiten los términos literales de la LOTC”.

Pero si no se acepta el supuesto, el discurso necesariamente deberá ser otro. En tal sentido deberá tratarse como cuestión lo que es tal, y no supuesto.

3. Sobre el particular el art. 162.1 a) CE reconoce en términos de rotunda claridad, y sin ninguna clase de restricciones, condicionamientos ni remisiones a la LOTC la legitimación “para interponer el recurso de inconstitucionalidad”, entre otros, a “los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas”. Respecto a éstas el único condicionante se contiene en lo atinente a “las Asambleas de las mismas”, dados los términos “en su caso”, susceptible de diversas interpretaciones en cuanto a su alcance, lo que aquí resulta intrascendente, toda vez que el recurrente es precisamente un órgano colegiado ejecutivo de una Comunidad Autónoma, y no una Asamblea.

Pero no está de más, a efectos de evidenciar el carácter incondicionado de la legitimación atribuida a “los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas”, el destacar el contraste entre la legitimación atribuida a esos órganos y a las Asambleas, para excluir en la norma todo atisbo de restricción de la legitimación de los primeros.

Al propio tiempo resulta indiscutible en el sentido normativo del precepto constitucional la equiparación en él de los distintos sujetos legitimados (“el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas...”). Por ello un tratamiento diferencial en norma infraconstitucional de la legitimación que la Constitución establece en términos indiferenciados deberá, en su caso, fundarse directamente en un precepto de la Constitución que así lo justifique.

A mayor abundamiento el carácter completo y cerrado de la norma del art. 162.1 a) CE se evidencia por lo dispuesto en el apartado 2 del propio artículo, que remite a la ley orgánica la determinación de los legitimados en los demás casos (“en los demás casos, la ley orgánica determinará las personas y los órganos legitimados”).

No resulta así, a mi juicio, exégesis aceptable del art. 162 CE la de que, existiendo en uno de sus apartados una expresa remisión a la ley orgánica, y en el otro un regulación lógicamente completa y normativamente cerrada en sí misma, respecto a ésta pueda considerarse viable una especie de remisión implícita o apertura posible a un complemento del precepto constitucional por la ley orgánica. Sería, en su caso, otro

precepto diferente el que abriera la vía a ese complemento, lo que nos lleva al examen de lo dispuesto en el art. 165 CE, citado en la Sentencia.

4. En cuanto al alcance de este precepto, que según la Sentencia fundamentaría la regulación del art. 32 LOTC en la restricción que en él se introduce respecto de la legitimación de las Comunidades Autónomas, hay que observar que, en lo que al caso conviene, lo que en él se remite a la Ley Orgánica es la regulación del “procedimiento ante el mismo [el Tribunal Constitucional] y las condiciones para el ejercicio de las acciones”.

Parece claro que lo regulable por la Ley Orgánica, a la que el precepto constitucional remite, deberá ser lo no regulado ya directamente en la propia Constitución, caso en el que se encuentra precisamente la legitimación para el recurso de inconstitucionalidad, salvo que la regulación de la Ley Orgánica se limite a la mera reproducción de la regulación constitucional, para dotar de plenitud a la norma; pero sin correcciones ni restricciones, que serían, en su caso, contrarias al principio constitucional de jerarquía normativa (art. 9.3 CE).

La cuestión sería la de si en el concepto constitucional de “las condiciones para el ejercicio de las acciones” puede incluirse la regulación de la legitimación.

Que ello no es así parece claro, habida cuenta de que procesalmente la acción corresponde al capítulo conceptual del objeto del proceso, mientras que en la legitimación se trata de un requisito del sujeto.

Pero al margen de esa consideración procesal, en sí misma extraconstitucional, sin salirnos de una interpretación sistemática intraconstitucional, debe destacarse el dato, ya antes resaltado, de que, al regular la legitimación para los distintos procesos, en los del apartado 1 del art. 162 no se hace remisión a la Ley Orgánica, a diferencia de lo que se hace en el apartado 2, por lo que no resulta lógico dar al concepto de “condiciones para el ejercicio de las acciones” un alcance habilitante de la Ley Orgánica para regular en cuanto a la legitimación tanto lo que le viene remitido expresamente por el art. 162.2 como lo que no se le remite en el apartado precedente.

La exégesis lógica del precepto, a mi juicio, lleva más bien a una conclusión contraria a la proclamada en la Sentencia en el pasaje antes transcrito; esto es, a la de que en caso de apreciar en el art. 32 LOTC una restricción del sentido normativo del art. 162.1 a) CE, la misma no será “conforme a la llamada que hace a dicha Ley Orgánica el art. 165 CE”.

Y excluida esa habilitación, si se llegara a la conclusión de que el art. 32 LOTC restringe el alcance de la legitimación directamente regulada en el art. 162.1 a) CE, la misma no sería directamente aceptable, pues aplicando, *mutatis mutandis*, la doctrina de la STC 76/1983, FJ 4, antes citada, “el legislador tampoco puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución”.

5. Interpretado, pues, el sistema constitucional de legitimación para el recurso de inconstitucionalidad en su propio contexto, y descendiendo a la exégesis del art. 32 LOTC, resulta indudable que en él, según razona la Sentencia, a los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas “sólo se les confiere, en el apartado 2 del mismo artículo, una legitimación limitada al caso de las leyes, disposiciones y actos con fuerza de Ley del Estado”.

Ahora bien, si el hecho positivo inequívoco de ese reconocimiento explícito de legitimación conllevase la exclusión de la legitimación para lo no reconocido (tesis de la Sentencia, reflejada en el uso del adverbio “sólo”), nos encontraríamos ante una

contradicción de sentido entre el art. 162.1 a) CE y el art. 32 LOTC en cuanto al sentido excluyente de éste, lo que, de ocurrir, nos situaría en el ámbito de la salvedad recogida en el párrafo de la Sentencia antes transcrito en cuanto a la sumisión exclusiva a la Constitución y a su Ley Orgánica “si la regulación en éste no resulta contraria a los preceptos constitucionales”, lo que nos debiera llevar a un apartamiento de la Ley Orgánica, para atenernos estrictamente a la Constitución.

Ante la gravedad de una apreciación de que el art. 32 LOTC pudiera no ser conforme a la Constitución en el punto que nos ocupa, resulta necesario intentar una interpretación del precepto orgánico, que en este caso puede ser la que propone el Ministerio Fiscal, interpretación que no puede considerarse directamente contraria al sentido literal del precepto, en el que no existe un contenido explícito, terminante e inequívoco, de exclusión de la legitimación en otros casos distintos de los expresamente reconocidos.

Para ello no es necesario acudir al *iter* parlamentario de elaboración del precepto, aunque no sea factor despreciable el de la desaparición final de un párrafo del precepto, respecto del que no consta acuerdo parlamentario explícito en tal sentido.

Pero al margen del inexplicable fenómeno parlamentario, y limitándonos al Derecho vigente tal y como está establecido, en el que el elemento primordial es la Constitución y el subordinado la Ley Orgánica, la interpretación de ésta en sentido constitucional, tal y como propone el Ministerio Fiscal, ha de llegar a la conclusión de que la legitimación otorgada al recurrente en el art. 162.1 a) CE no viene explícitamente excluida en el art. 32 LOTC, y debe serle reconocida.

Apreciada su legitimación, son extensibles para la estimación de su recurso, como ya se ha adelantado en otro lugar, las mismas razones que fundamentan la estimación del acumulado.

En tal sentido dejo expresado mi personal opinión sobre el caso.

Madrid, a seis de julio de dos mil seis.