



INFORME DEL SERVICIO JURÍDICO RELATIVO AL ESCRITO DE RECONSIDERACIÓN DE LOS GGPP PODEMOS Y NUEVA CANARIAS (RE NÚM. 994, DE 4 DE FEBRERO DE 2019), EN RELACIÓN CON LA NO CONFORMIDAD DEL GOBIERNO DE CANARIAS RESPECTO DE LA TRAMITACIÓN DE LA 9L/PP-033, DEL GP PODEMOS, PROPOSICIÓN DE LEY DE LA RENTA DE LA CIUDADANÍA DE CANARIAS; ASÍ COMO DE LA 9L/PPL-034, DEL GP NUEVA CANARIAS, PROPOSICIÓN DE LEY DE RENTA DE CIUDADANÍA COMO GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS.

ANTECEDENTES

1º.- Con fecha 4 de febrero de 2019 (RE núm. 9400) tuvo entrada en el Registro de la Cámara, escrito firmado por los portavoces de los GGPP Podemos y Nueva Canarias, por medio del cual, al amparo de los dispuesto por el art. 28.2 del Reglamento de la Cámara, formulan solicitud de reconsideración contra sendos acuerdos de la Mesa, a saber:

a) El Acuerdo de 17 de enero de 2019, que resolvió declarar procedente la no conformidad del Gobierno de Canarias en la tramitación de la proposición de ley del GP Podemos (9L/PPL-33, *de la renta de la ciudadanía de Canarias*), manifestada mediante escrito recibido en el Parlamento de Canarias el 16 de enero de 2019, por implicar un aumento de los créditos presupuestarios, dando, en consecuencia, por concluida la tramitación de dicha iniciativa legislativa.

b) El Acuerdo de 31 de enero de 2019, que resolvió declarar procedente la no conformidad del Gobierno de Canarias en la tramitación de la proposición de ley del GP Nueva Canarias (9L/PPL-34, *de renta de ciudadanía como garantía de ingresos*), manifestada mediante escrito recibido en el Parlamento de Canarias el 30 de enero de 2019, por implicar igualmente un aumento de los créditos presupuestarios, y dando, en consecuencia, de la misma forma, por concluida la tramitación de dicha iniciativa legislativa.

2º.- El Gobierno de Canarias en primera instancia ha sostenido argumentaciones idénticas en relación con ambas iniciativas legislativas tendentes a justificar su no conformidad respecto a su tramitación:

Así, respecto de la *PPL-0033 de la renta de la ciudadanía de Canarias*, presentada por el GP Podemos, y sin perjuicio de otras consideraciones, el Gobierno de Canarias plantea en su escrito de 16 de enero de 2019 (RE núm. 392, de 16 de enero) –sobre la base de un informe que se dice “visto” de la Dirección General de Planificación y Presupuesto que se cita, pero que no se adjunta, ni tampoco se extractan sus consideraciones- que la proposición de ley citada, si bien no implica una repercusión en los estados de ingresos de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, sí implica un aumento de los [créditos] presupuestarios, al determinar



una ampliación del ámbito subjetivo, objetivo y temporal del alcance de la actual Prestación Canaria de Inserción regulada en la Ley 1/2007, de 17 de enero, en los términos referidos en la iniciativa legislativa, lo que implicaría –a juicio del Gobierno de Canarias- el consiguiente incremento de las dotaciones de crédito presupuestario procedentes para atender la nueva obligación económica derivada de la Ley, resultando estos incompatibles con los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto fijados para la Comunidad, lo que pone en alto riesgo, según aquel, dar cumplimiento a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Por otra parte, y, en relación con la *PPL-0034 de renta de ciudadanía como garantía de ingresos*, presentada por el GP Nueva Canarias, el Gobierno de Canarias, mediante escrito de 29 de enero de 2019 (RE núm. 755, de 30 de enero) viene a reproducir literales argumentos a los ya señalados con relación a la PPL-0033.

3º.- Con posterioridad, y mediante escrito de 8 de febrero de 2019 (RE núm. 1077, de idéntica fecha) tuvo entrada en el Registro de la Cámara oficio del Viceconsejero de Relaciones con el Parlamento por medio del cual se dio traslado de una ampliación de los anteriores escritos de manifestación de criterio contrario a la tramitación de las PPL 33 y 34, adjuntando a tal efecto un nuevo informe, esta vez más detallado, sobre las consecuencias que en el ámbito presupuestario pudieran tener las referidas iniciativas legislativas.

Al respecto de este posterior escrito, debe resaltarse que el Gobierno de Canarias parecía ahora manifestando exclusivamente un criterio desfavorable a la toma en consideración de las referidas proposiciones de ley (Vid. pp. 1 y 4); mientras que en los anteriores escritos [de 16 de enero de 2019 (RE núm. 392, de 16 de enero) y de 29 de enero de 2019 (RE núm. 755, de 30 de enero)] el ejecutivo autonómico señaló de forma palmaria su voluntad de manifestar tanto el criterio desfavorable a la toma en consideración de dichas iniciativas legislativas como, al mismo tiempo, su disconformidad con la tramitación de las mismas por implicar un aumento de los créditos presupuestarios.

Esta circunstancia hacía albergar dudas acerca de si se trata de un simple olvido del Gobierno que, no obstante la literalidad de su informe de 8 de febrero, se mantendría firme en su idea de oponerse, no sólo a la toma en consideración de las PPL 33 y 34 (criterio contrario a tal pronunciamiento plenario) sino también a su tramitación por implicar un incremento de los créditos presupuestarios (esto es, ejercitando el denominado veto presupuestario).

Despejar esa incógnita resultaba capital a la hora de determinar los efectos prácticos de dichos pronunciamientos puesto que, en virtud de lo dispuesto por el art. 135 del Reglamento de la Cámara, el instrumento del criterio desfavorable del ejecutivo a la toma en consideración carece de los efectos obstativos potenciales que se atribuyen a la manifestación de la no conformidad a la tramitación de una proposición de ley, por implicar un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios.



En este sentido, el ATC 240/1997, FJ 3º, referido a un veto presupuestario de la Junta de Extremadura, es claro, al señalar:

Esta línea argumental de la demanda de amparo, así como la cita de los preceptos reglamentarios que en relación a la misma se hacen (arts. 121.4 y 73), parte del presupuesto de confundir dos facultades del ejecutivo sustancialmente distintas, aunque su ejercicio pueda revestir formalmente carácter unitario, en la tramitación de las proposiciones de Ley, cuales son: De un lado, la conformidad presupuestaria del Gobierno a su tramitación si implica aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, y, de otro lado, su criterio respecto a la toma en consideración. La conformidad presupuestaria gubernamental o, al menos, la no disconformidad expresa a la tramitación de la proposición de Ley, plasmada en el art. 61 b) del Estatuto de Autonomía y que encuentra su justificación en la necesidad de que la intervención de la Cámara en el procedimiento legislativo se acomode al «carácter instrumental del presupuesto en relación con la política económica» (STC 27/1981, fundamento jurídico 2.º) es requisito insoslayable para la tramitación de la proposición de Ley, de modo que la expresa disconformidad presupuestaria gubernamental dentro del plazo previsto en el Reglamento se configura como condición de su tramitación e impide la celebración del debate plenario de toma en consideración, según se desprende, a contrario, del art. 121.3 del Reglamento, al señalar que «transcurridos treinta días sin que la Junta de Extremadura hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación de la proposición de Ley, quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración». Sin embargo, a diferencia de la conformidad o disconformidad gubernamental por implicar la proposición de Ley aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, el criterio del ejecutivo respecto a la toma en consideración de la proposición de Ley en modo alguno condiciona su tramitación y la celebración del debate plenario, consintiendo el ejercicio de esta facultad que el Reglamento le confiere en manifestar su postura, por razones de oportunidad, políticas o de otra índole, sobre la propuesta legislativa que va a ser sometida a la consideración de la Cámara.

Por dicha razón la Mesa, en reunión celebrada el día 11 de febrero de 2018, acordó interesar aclaración del Gobierno respecto a si mantenía, o no, su oposición a la tramitación de ambas iniciativas (RS núm 1178-1184, de 12 de febrero de 2019).

Con fecha 19 de febrero de 2019 (RE núm. 1.285) tuvo entrada en el Registro de la Cámara certificación del acuerdo de aclaración de la posición del Gobierno sobre las PPL núm. 33 y 34, adoptado por el mismo en sesión celebrada el 18 de febrero de 2019. En las páginas 8 y 9, así como en la núm. 17 se clarifica el extremo solicitado por la Mesa, en el sentido de indicarse por el ejecutivo autonómico que manifiesta expresamente el criterio desfavorable a la toma en consideración de ambas iniciativas, así como la disconformidad a su tramitación, al implicar un aumento de los créditos presupuestarios.

4º.- En relación con las consecuencias que, en orden a la viabilidad procedimental de las PPL núm. 33 y 34, se derivan de la naturaleza de la emisión de voluntad llevada a efecto por el Gobierno de Canarias, y entrando en las consideraciones esgrimidas por éste en su informe de 8



de febrero de 2019, debe señalarse que en la fundamentación 5º del mismo, el ejecutivo indica que *“Partiendo exclusivamente de los textos de las proposiciones de ley en cuestión, por cuanto se carece de otros elementos para evaluar y concretar cifradamente sus impactos presupuestarios global (sic), los propósitos normativos propuestos llevan aparejada una repercusión directa en los estados de gastos de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, al establecerse la garantía de la financiación de la renta de ciudadanía o renta social, determinándose el crédito en los sucesivos ejercicios como ampliable y su actualización anual. Por otro lado, teniendo en cuenta que se establece el importe de la prestación económica para cada modalidad de la misma (para la inclusión y protección social, para pensionistas, o la complementaria de ingresos de trabajo), en función de un porcentaje del SMI, en función de las personas que integran el núcleo de convivencia y la diferencia entre esos ingresos mínimos y los disponibles en cada núcleo. Ahora bien, no hay cuantificación en estos momentos (de) todos esos gastos, como ya se ha indicado en informes previos”*.

Asimismo, se señala en el fundamento núm. 6º *in fine* que *“aunque las proposiciones de ley de referencia no se acompañan de memoria económica –ni siquiera estimativa- de los costes de implantación de esa renta frente a la consignación vigente de la prestación canaria de inserción, la ampliación del ámbito subjetivo de los posibles perceptores representa un aumento de los créditos para los que no existe cobertura en 2019 ni marco de planificación plurianual en ejercicios futuros, lo que pondría en riesgo el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria a los que está obligada la Comunidad Autónoma”*.

Ulteriormente, el fundamento 8º *in fine* señala que del texto de las proposiciones de ley *“no se desprende una repercusión en los ingresos que sustente el significativo aumento de los gastos propuestos”*.

Por último, en la conclusión 2º del mencionado informe de 8 de febrero, el Gobierno de Canarias indica que *“si bien no está clara su cuantificación objetiva, el llevar a cabo estas proposiciones implicaría que la Comunidad Autónoma de Canarias no pudiese afrontar los gastos en los Servicios Públicos esenciales (y) pondría en peligro diversas obligaciones aprobadas en distintas Leyes como la de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y de la Hacienda Pública”*, poniendo en peligro muchas partidas de gasto, entre otras las señaladas en la citada conclusión.

Por otro lado, en el posterior escrito aclaratorio de 19 de febrero, el Gobierno vuelve a incidir en los mismos argumentos, indicando en el último apartado de la pág. 6, lo siguiente: *“...resulta indubitado que ambas proposiciones de ley conllevan un impacto real en el estado de gastos en el presupuesto autonómico. A título de ejemplo, una de las grandes aspiraciones que presenta la proposición número 33, consiste en que de ser aprobada, esta iniciativa viene a ser superar (sic) la limitaciones temporales en el disfrute de la prestación económica [contenida en la Ley 1/2007], junto a la supeditación de la misma a las disponibilidades presupuestarias, extremo que ha impedido la consecución de la inserción social, económicas y laborales (sic) de la población con especiales dificultades de integración”*. Asimismo, en la pág. 9 del citado escrito ampliatorio, indica el Gobierno de Canarias que *“plantear en el vigente marco presupuestario una ampliación*



del ámbito subjetivo y temporal de percepción de este tipo de ayudas, no condicionando la concesión de ayudas a la disponibilidad presupuestaria (art. 2.1.), conlleva un potencial incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública fijados para esta Comunidad Autónoma, salvo que minoren proporcionalmente la ejecución de otro tipo de políticas públicas, como pueden ser sanitarias, educativas, soporte de la actividad judicial o incluso sociales”.

5º.- Por su parte, los GGPP solicitantes de la reconsideración argumentaron en su escrito de reconsideración que existen numerosas sentencias del Tribunal Constitucional que han fallado contra la decisión de Mesas de diversos Parlamentos que, atendiendo a la formulación del denominado “veto presupuestario” por parte de los correspondientes ejecutivos, habrían considerado que no serían procedentes, al haber impedido de forma indebida el debate de la toma en consideración de las iniciativas legislativas afectadas, bloqueando de esta forma la continuidad de su tramitación legislativa.

Consideran así los citados GGPP que según esa jurisprudencia del Tribunal Constitucional es dable a las Mesas de las Cámaras, una vez se ha producido la formulación por el Gobierno de su oposición a la continuidad de la tramitación de una proposición de ley por implicar un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios, verificar la motivación aportada por aquél sobre la base de un margen de apreciación que podría llevar a considerar que el veto es manifiestamente infundado. Asimismo, recuerdan los GGPP de Podemos y de Nueva Canarias que con la decisión de paralizar la continuidad de la tramitación de sus proposiciones de ley (PPL-33 y 34, respectivamente) se estaría vulnerando el derecho de los mismos a presentar iniciativas legislativas para su debate en la Cámara.

6º.- Con fecha 7 de febrero de 2019, la Mesa dio traslado del escrito de reconsideración de los GGPP Podemos y Nueva Canarias a la Junta de Portavoces para su audiencia (tramite evacuado con fecha 11 de febrero), en aplicación de lo dispuesto por el inciso segundo del apartado 2 del art. 28 del Reglamento de la Cámara. Asimismo, la Mesa decidió recabar informe del Servicio Jurídico sobre la viabilidad de la reconsideración formulada por los citados grupos parlamentarios.

A partir de los hechos señalados, y siguiendo instrucciones del Ilmo. Sr. Letrado-Secretario General de la Cámara, se procede a la emisión del presente informe jurídico relativo a la reconsideración interesada.

Por ello, y en cumplimiento de dicha solicitud, y en aplicación de la Circular de la Secretaría General de la Cámara 1/2012, de 9 de marzo, se eleva a la consideración del Ilmo. Sr. Letrado-Secretario General el presente

INFORME



I.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.

1º.- Sobre la solicitud de la reconsideración solicitada.

La solicitud de reconsideración de los GGPP Podemos y Nueva Canarias presenta los requisitos necesarios para acordar su admisión a trámite, al amparo de lo previsto por el Reglamento de la Cámara (art. 28). Así, el citado escrito se formula, en nombre de los citados GGPP, por los respectivos portavoces y dentro del plazo de los quince días siguientes a la adopción de los correspondientes acuerdos de la Mesa de la Cámara por medio de los cuales se declaró, inicialmente, procedente la no conformidad del Gobierno a la tramitación de las respectivas proposiciones de ley (PPL-33 y 34) por implicar aumento de créditos presupuestarios, y, en consecuencia, dando por concluida su tramitación.

Por otro lado, nos encontramos ante uno de los supuestos considerados hábiles por el Reglamento de la Cámara para plantear dicha reconsideración; en concreto el previsto por el número 5º del apartado 1º del art. 28 (decisión de la Mesa relativa a la tramitación de todos los escritos y documentos de naturaleza parlamentaria). Procede, por lo tanto, admitir la reconsideración y darle el trámite reglamentariamente previsto (art. 28.2 *in fine* RPC).

Por otro lado, no se solicita por los portavoces de los GGPP Podemos y Nueva Canarias la suspensión de la tramitación del asunto correspondiente, posibilidad prevista por el apartado 2º del art. 28 del Reglamento de la Cámara, con lo cual no cabe hacer pronunciamiento al respecto.

2º.- Consideraciones preliminares.

En relación con el supuesto analizado, y en base a lo señalado en el antecedente núm. 3º del presente informe, nos encontraríamos ante la formulación por el Gobierno de Canarias, al amparo de lo dispuesto por el art. 135.2 del Reglamento de la Cámara, de su no conformidad con la tramitación de las dos proposiciones de ley de referencia (PPL-33 y 34), al considerar aquel que las mismas suponen un aumento de los créditos presupuestarios.

Ello sobre la base de las manifestaciones expresamente realizadas por el ejecutivo en sus escritos de 16 de enero de 2019 (RE núm. 392, de 16 de enero) y de 29 de enero de 2019 (RE núm. 755, de 30 de enero), sobre los que se sustentan los acuerdos de la Mesa de la Cámara de 17 y de 30 de enero de 2019, declarando procedente la no conformidad del Gobierno a la tramitación de dichas iniciativas legislativas por implicar aumento de créditos presupuestarios, y, en consecuencia, dando por concluida su tramitación, así como en la ratificación de dicha posición realizó posteriormente el Gobierno de Canarias mediante escrito de 19 de febrero de 2019 (RE núm. 1285 de igual fecha), ante la solicitud de aclaración remitida al mismo con fecha 12 de febrero (RS núm. 1178).



A partir de lo señalado, resulta procedente comenzar por analizar someramente en qué consisten y qué plantean las dos proposiciones de ley objeto del presente informe.

▪ En concreto, la *PPL-0033 de la renta de la ciudadanía de Canarias*, presentada por el GP Podemos tiene por objeto regular la renta de la ciudadanía o renta social de Canarias como prestación periódica dirigida a situaciones de vulnerabilidad económica y a la cobertura de los gastos básicos de las personas, familias u otros núcleos de convivencia que se encuentren en situación de pobreza (art. 1). En la misma se configura dicha renta como un derecho subjetivo de todas las personas que cumplan los requisitos previstos en la ley para el acceso a la prestación en la modalidad que resulta de aplicación, previendo que su concesión no está condicionada por disponibilidad presupuestaria, siempre de acuerdo con el calendario de despliegue de la ley. Asimismo, está previsto que dicha prestación queda excluida del ámbito de aplicación de la normativa general de subvenciones y que tiene carácter complementario respecto a las prestaciones económicas que puedan corresponder a la persona titular o a cualquiera de las personas integrantes de su núcleo o unidad familiar, hasta el importe que corresponda percibir en concepto de renta social (art. 2).

Por otro lado, y a los efectos del presente informe, debemos mencionar dos previsiones de la proposición de ley que revisten una especial importancia:

- por un lado, el artículo 10, relativo a la financiación de la renta de la ciudadanía o renta social, dispone que la misma se financiará con cargo a los presupuestos generales de la comunidad autónoma, sin perjuicio de las aportaciones que puedan hacer otros entes, previéndose asimismo que este presupuesto se incrementará progresivamente con el objetivo de conseguir la cobertura del conjunto de la población susceptible de acogerse a esta prestación.
- por otro lado, la disposición final primera, relativa a la financiación a través de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, según la cual el Gobierno de Canarias garantizará los fondos necesarios para la plena financiación de la renta de la ciudadanía o renta social de Canarias en los primeros presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias aprobados después de la entrada en vigor de esta ley, actualizando anualmente la financiación del sistema en las sucesivas leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias. Asimismo, se indica que las asignaciones presupuestarias que en cada ejercicio económico se destinen a la renta de la ciudadanía o renta social de Canarias tendrán el carácter de crédito ampliable, de modo que se garantice la cobertura económica de este derecho a todas las personas solicitantes que reúnan los requisitos establecidos en esta ley.

▪ Por su parte, la *PPL-0034 de renta de ciudadanía como garantía de ingresos*, presentada por el GP Nueva Canarias tiene por objeto articular un sistema de protección social a través de una renta de ciudadanía que permita a quienes carezcan de un determinado umbral de recursos económicos acceder a unos ingresos mínimos para cubrir sus necesidades básicas, y el conjunto



de instrumentos y medidas para poderles garantizar el ejercicio de los derechos como personas y, de esta manera, prevenir el riesgo de exclusión social o laboral, facilitando su inclusión (art. 1). Constituye una prestación social periódica de naturaleza económica, dirigida a las personas integradas en una unidad de convivencia que no disponga de ingresos suficientes para hacer frente, tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas como a los derivados de un proceso de inclusión social o laboral cuando fuera necesario (art. 9). Además, se configura como un derecho subjetivo para todas aquellas personas que cumplan con los requisitos específicamente regulados para el acceso a la prestación (art. 10) y tendrá carácter subsidiario y, en su caso, complementario de otro tipo de recursos y prestaciones de contenido económico que pudieran corresponder a la persona titular o a cualquiera de los miembros de su unidad de convivencia y no podrá ser complementada con otras prestaciones o ayudas de la misma índole (art. 11).

Por otro lado, la disposición transitoria única de la proposición de ley, relativa a la implantación de la renta de ciudadanía de Canarias, viene a establecer un periodo de 3 años a partir de la entrada en vigor de la ley para la total implantación de la renta de ciudadanía de Canarias, de acuerdo con unas cuantías anuales dentro de un calendario que comenzaría a desplegarse a partir de su entrada en vigor en 2019 que, a su vez, se produciría a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias (ex disposición final tercera).

Unidad de convivencia.	A partir de su entrada en vigor en 2019	A partir del 1 de enero de 2020	A partir del 1 de enero de 2021
% Iprem	% Iprem	% Iprem	% Iprem
1 persona	80%	85%	90%
2 personas	90%	95%	100%
3 personas	100%	105%	110%
4 personas	110%	115%	120%
5 o más personas	120%	125%	130%

Asimismo, el artículo 22 de la proposición de ley, relativo a las fuentes de financiación, prevé la financiación de dicha renta con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias (apdo. 1), e indica que se consignarán anualmente en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma los recursos económicos suficientes para la financiación de las cuantías de las prestaciones económicas reguladas en la ley, teniendo el carácter de crédito ampliable (apdo. 2º).



Como puede verse, nos encontramos en presencia de dos iniciativas que, en atención a las medidas que proponen, y de resultar aprobadas, tendrían un innegable impacto en las cuentas presupuestarias autonómicas. Ciertamente, los grupos parlamentarios no han concretado en sus respectivas iniciativas legislativas, ni tampoco con ocasión de la formulación de su reconsideración, el impacto que sobre los presupuestos autonómicos en curso tendría la implantación de dichas rentas. No obstante, indica el Gobierno en su escrito de 8 de febrero (fundamento núm. 6º in fine) que *“aunque las proposiciones de ley de referencia no se acompañan de memoria económica –ni siquiera estimativa- de los costes de implantación de esa renta frente a la consignación vigente de la prestación canaria de inserción, la ampliación del ámbito subjetivo de los posibles perceptores representa un aumento de los créditos para los que no existe cobertura en 2019 ni marco de planificación plurianual en ejercicios futuros, lo que pondría en riesgo el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria a los que está obligada la Comunidad Autónoma”*.

Con todo, en ambos casos (PPL 33 y 34) se establece la específica financiación de dichas rentas sociales con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias y, también en los dos supuestos, nos encontramos con un potencial y objetivo incremento en los créditos presupuestarios, al tratarse en ambos casos de modalidades de rentas que no están financiadas como tales en este momento y que suponen una ampliación de las coberturas que hoy brinda la Prestación Canaria de Inserción, de forma que el vigente presupuesto general de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2019 no integraría partida alguna, como es obvio, para financiarlas con todo el alcance que implicaría la aprobación de alguna de las dos proposiciones de ley.

En este sentido, resulta relevante señalar ahora (sin perjuicio de hayamos de volver a esta cuestión en su momento (vid. pp. 23 y 24 del presente informe) que, si bien la afectación al ejercicio presupuestario en curso (2019) parece innegable en relación con lo dispuesto por la *PPL-0034 de renta de ciudadanía como garantía de ingresos*, presentada por el GP Nueva Canarias ya que, como hemos señalado, la propia iniciativa prevé en su disposición transitoria única una aplicación escalonada, ya desde el presente ejercicio 2019, en lo relativo a la implantación de dicha renta, no ocurre lo propio con respecto a la *PPL-0033 de la renta de la ciudadanía de Canarias*, presentada por el GP Podemos. Efectivamente, como también se ha señalado antes, la disposición final primera de dicha proposición, relativa a la financiación a través de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, prevé que el Gobierno garantizará los fondos necesarios para la plena financiación de la renta de la ciudadanía o renta social en los primeros presupuestos generales de la Comunidad Autónoma aprobados después de la entrada en vigor de la ley, actualizando anualmente la financiación del sistema en las sucesivas leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

3º.- Aproximación al instrumento del “veto presupuestario” según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.



Teniendo ello en cuenta, procede a continuación analizar de forma cronológicamente ordenada, diversos aspectos relativos a lo que doctrinal y jurisprudencialmente se conoce como “veto presupuestario” del Gobierno, como instrumento que, llegado el caso, y bajo el cumplimiento de una serie de premisas -esto es, en la hipótesis de encontrarnos ante un ejercicio legítimo y proporcionado de dicho instrumento por parte del ejecutivo regional- conllevaría la paralización –a petición de éste- de la tramitación de aquellas iniciativas legislativas cuyas previsiones inciden en el marco presupuestario en curso, generando un incremento del gasto autorizado o una disminución de los ingresos previstos.

A tal fin analizaremos, en primer lugar, los contornos del veto presupuestario tal y como han sido definidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para, más adelante, proyectar sobre el supuesto concreto que nos ocupa dichas consideraciones, con el objeto de identificar si procede o no dar acogida a la pretensión de reconsideración formulada por los GGPP Podemos y Nueva Canarias o si, por el contrario, procede ratificar de manera definitiva el acuerdo inicial de la Mesa de la Cámara de paralización de la tramitación de las PPL 033 y 034.

En este sentido, debemos comenzar por señalar que en los últimos años el TC ha tenido ocasión de ir perfilando en su jurisprudencia la naturaleza y alcance del veto presupuestario al que se refiere el art. 134.6 de la Constitución española para el Gobierno de la Nación, pero que contemplan la totalidad de los ordenamientos autonómicos a favor de los respectivos ejecutivos con un alcance semejante (en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias este instrumento no encuentra expreso respaldo en el EACan aunque sí en el artículo 135 del RP).

Así, en la **STC 223/2006**, de 6 de julio, se estimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que atribuía al Pleno de este órgano la facultad de decidir si se daba o no el supuesto de hecho contemplado en el artículo 60 b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAE), de idéntico contenido al artículo 134.6 CE.

En dicha sentencia, tras recordar el papel de los presupuestos como vehículo de dirección de la política económica del Ejecutivo e instrumento fundamental para la realización de su programa de gobierno (STC 223/2006, FJ 5; con cita de las SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 76/1992, de 14 de mayo, y 3/2003, de 16 de enero, FJ 4), se precisa que el fundamento de la exigencia de conformidad radica en que el Ejecutivo no vea dificultada la ejecución del presupuesto, de modo que «el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución» (FJ 5), señalando asimismo que la potestad del Gobierno se ciñe, en todo caso, al mismo ejercicio presupuestario, «debiendo ejercerse de manera expresa y motivada» (FJ 5), teniendo en cuenta su finalidad, que radica en que una vez aprobado el presupuesto y durante su ejecución «no pueden, sin el consentimiento del Ejecutivo, plantearse iniciativas que alteren el equilibrio de los presupuestos» (FJ 6).



Asimismo, se señaló en dicha Sentencia que, en tanto que potestad del Ejecutivo, la oportunidad de su ejercicio no puede con carácter general ser controlada por el Parlamento, pues su papel se debe limitar a su calificación técnico-jurídica, a través de sus órganos rectores.

Por su parte, la posterior **STC 242/2006**, de 24 de julio, resolvió un recurso de amparo parlamentario contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco que había inadmitido a trámite una proposición de ley, precisamente a consecuencia de que el Ejecutivo autonómico rechazó otorgar la conformidad a su tramitación, al considerar que la iniciativa suponía una disminución de los ingresos presupuestarios, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 105.2 del Reglamento del Parlamento Vasco, de contenido similar al artículo 126.2 del RCD.

En esta Sentencia se examina tanto el ejercicio de esta potestad del Gobierno como el concreto papel que correspondería a la Mesa de la Cámara en este tipo de supuestos, teniendo en cuenta la doctrina reiterada por el propio Tribunal Constitucional sobre la incidencia de los acuerdos de las Mesas desde la perspectiva del derecho fundamental que el artículo 23.2 CE reconoce a los parlamentarios para «ejercer las facultades inherentes al núcleo de su función representativa de acuerdo con lo previsto en dicha normativa y en condiciones de igualdad» [FJ 4, con cita de, entre otras, SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 b), y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a)].

Así, se hace hincapié en que “... no debe descartarse de antemano que los órganos rectores del Parlamento puedan vulnerar los arts. 23.2 y 23.1 CE al inadmitir a trámite una proposición de Ley como consecuencia del ejercicio de dicha facultad por parte del Gobierno. (FJ 3). Asimismo, tras recordar que las Mesas llevan a cabo un control reglado, de manera que «cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación de la cosa pública», indica que, en todo caso, la decisión que adopte la Mesa de la Cámara ha de ser motivada: «dado que las decisiones de inadmisión de tales escritos y documentos pueden implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana, también hemos exigido que las mismas estén formal y materialmente motivadas, 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» (FJ 4, con cita de las SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 7; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 227/2002, de 14 de octubre, FJ 5, y 40/2003, de 27 de febrero, FJ 6, entre otras). Lo relevante acerca de esta motivación es precisamente el control de la decisión de la Mesa” (FJ 5).

De esta forma, si la decisión de la Mesa es la inadmisión de una proposición de ley por su afectación a los ingresos y gastos presupuestados, la misma puede implicar una limitación del *ius in officium* protegido constitucionalmente, por ser las proposiciones de ley no solo una forma de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, sino también «un cauce instrumental al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento, operando como un instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos



que integran el Pleno de la Cámara, y que les permite obligar a que éste se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada» (FJ 5; con cita de la STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3)

Sobre la facultad del Gobierno, se señala en la STC 242/2006 que la misma «se encuentra sometida a un régimen jurídico que integra elementos formales, como el plazo en que el Gobierno debe manifestar su disconformidad, y elementos materiales, tales como la propia concurrencia de su presupuesto de hecho en aquel caso, que la iniciativa parlamentaria en cuestión implique una disminución de los ingresos presupuestarios)» (FJ 6).

Se añade en dicha sentencia, a renglón seguido, que, si bien la propia normativa aplicable limita la conformidad del Gobierno a la concurrencia de un requisito material como es la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios, lo que «abre las puertas a un control desde la perspectiva de la proporcionalidad y la razonabilidad», sin embargo «en este contexto es evidente que tanto la Mesa del Parlamento como este Tribunal deben limitarse a un control de una menor intensidad. Así, y sin que ello signifique renunciar a controlar otros aspectos objetivos como la presentación en tiempo y forma de la disconformidad del Gobierno, la Mesa del Parlamento no debe obstaculizar el ejercicio de esta facultad gubernamental», si bien se añade que, «[e]n un caso como el presente, que se refiere a una disconformidad del Gobierno respecto a la tramitación de una proposición de Ley, y que se da en una Comunidad Autónoma que prevé algunas reglas adicionales sobre cuándo puede entenderse que se produce una alteración de las previsiones presupuestarias, es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno» (FJ 6).

Con posterioridad, en la **STC 34/2018**, FJ 5º, el TC señala que la Mesa de la Cámara, sin perjuicio de comprobar que se ha dado cumplimiento a los requisitos formales, puede examinar la motivación del Gobierno, limitándose tal control al carácter no arbitrario o manifiestamente irrazonable de la motivación, y sin que pueda la Mesa emitir un juicio sobre la oportunidad política del veto expresado por el Gobierno, pues con ello estaría sustituyendo al Gobierno en el ejercicio de su prerrogativa constitucionalmente establecida, que guarda conexión directa con la propia ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos.

Dicha Sentencia, por otro lado, concreta aún más los contornos del veto presupuestario en su FJ 6º, al señalar el carácter singular de la ley de presupuestos y al papel preponderante del Gobierno en relación con la misma:

Este conflicto refleja con nitidez el sistema de contrapoderes que se proyecta sobre el presupuesto en nuestro sistema parlamentario, concretado en el artículo 134 CE. La Ley de presupuestos es una norma singular por su vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica, como afirmamos tempranamente en la STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, y hemos reiterado después en numerosas ocasiones [por todas, SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a); 223/2006, de 6 de julio, FJ 5, y 206/2013, de 5 de diciembre].

(...)



Es precisamente este citado reparto de poderes lo que hace de la Ley de presupuestos una norma singular, según se refleja en su propio contenido acotado, tanto positivamente, pues debe incluir «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» y consignar «el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado» (art. 134.2 CE), como negativamente, con las limitaciones específicas relativas a la materia tributaria del artículo 134.7 CE, así como, en general, a la interdicción de incluir en la Ley materias no directamente vinculadas al presupuesto. La iniciativa corresponde en exclusiva al Ejecutivo, que controla igualmente las cifras generales del documento presupuestario, —artículo 134.1, 5 y 6 CE— lo que a su vez fundamenta y justifica las restricciones al contenido posible de la Ley de presupuestos. La ejecución del presupuesto corresponde igualmente, en exclusiva, al Ejecutivo.

En este sentido, y en cuanto a **las facultades del Gobierno una vez aprobados unos presupuestos**, indica el FJ 6º lo siguiente:

Una vez aprobados los presupuestos, el Gobierno puede incidir de forma directa sobre el volumen del gasto público autorizado e ingresos estimados, bien de forma positiva, presentando proyectos de ley con incidencia en el mismo (art. 134.5 CE), bien de forma negativa, no prestando su conformidad a proposiciones o enmiendas que supongan una alteración del mismo (art. 134.6 CE). Estas potestades, exclusivas del Gobierno, no se proyectan sobre cualquier norma, sino que se encuentran lógicamente vinculadas al presupuesto objeto de aprobación por el Parlamento, y por ello mismo sujetas a los límites expuestos en el artículo 134 CE.

En este sentido, y en cuanto al **fundamento** de la facultad de no conformidad gubernamental respecto con la tramitación de una proposición de ley (veto presupuestario) señala el citado FJ 6º lo que sigue:

Es evidente que esta misma relación de competencia a que se ha hecho referencia, encuentra reflejo específico en la regla del artículo 134.6 CE, de manera que la conformidad que debe prestar el Gobierno se refiere a la incidencia de una iniciativa del Parlamento sobre el presupuesto mismo, pues su fin, como ha quedado razonado, es salvaguardar la autorización ya obtenida por el Ejecutivo del Legislativo sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto, y, en suma, su propia acción de Gobierno (art. 97 CE).

En cuanto al **alcance de la potestad de veto presupuestario del Gobierno a una proposición de ley**, señala la STC 34/2018:

- En primer lugar, en cuanto a su alcance objetivo (letra a) FJ 7º), hemos constatado que al Ejecutivo no sólo le está constitucionalmente atribuida, en exclusiva, la iniciativa parlamentaria presupuestaria, sino también el control sobre su reforma. De esta manera, una vez que se han aprobado los presupuestos generales del Estado, el Gobierno está constitucionalmente habilitado para presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos «correspondientes al mismo ejercicio presupuestario» (art. 134.5 CE). En



correspondencia con ello, el Gobierno tiene la potestad de prestar su conformidad, o bien vetar, toda aquella proposición o enmienda «que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (art. 134.6 CE).

- Si las limitaciones que desde la Constitución condicionan el alcance material y temporal sólo son aplicables a la Ley de presupuestos en sentido estricto (y no así, por ejemplo, a las denominadas «leyes de acompañamiento»), igualmente la limitación que al poder legislativo del Parlamento establece el artículo 134.6 CE sólo es predicable de medidas que incidan directamente sobre el presupuesto aprobado, esto es, sobre «los gastos e ingresos del sector público estatal» (art. 134.2 CE).

En cuanto a esta última cuestión (exigencia de que se produzca una incidencia real y efectiva de las medidas contempladas en una PPL vetada por el ejecutivo en relación con el presupuesto en curso), continúa la STC 34/2018 señalando que:

Lógicamente, rara vez las iniciativas parlamentarias serán enteramente neutrales en relación con las cuentas públicas, de modo que cualquier propuesta de medida legislativa es susceptible de tener un impacto sobre el volumen de los ingresos y gastos públicos, siquiera de forma hipotética o indirecta o, en todo caso, un impacto económico sobre alguna política pública. Ahora bien, 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 sólo al presupuesto (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11).

Respecto al **alcance temporal del veto presupuestario**, el FJ 7º de la STC 34/2018 recuerda en unas consideraciones que, como luego veremos, han de resultar decisivas en el caso que nos ocupa:

...las facultades del artículo 134.5 y 6 CE están lógicamente vinculadas con el propio carácter anual del presupuesto, y tienen como finalidad salvaguardar la disposición del Gobierno sobre su propio plan económico, una vez autorizado por el Parlamento. Por ello, la Ley de presupuestos, cumple anualmente la función de «vehículo de dirección y orientación de la política económica», que se ha reiterado que corresponde exclusivamente al Gobierno.

(...)

Lo relevante, a los efectos del régimen jurídico del artículo 134.6 CE, es que 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, entendiendo 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.



(...)

...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. Ciertamente todo presupuesto está lógicamente y temporalmente conectado con las cuentas públicas aprobadas en ejercicios anteriores, y con las que se prevé elaborar para los ejercicios futuros, lo que encuentra su reflejo más evidente en los denominados «escenarios presupuestarios plurianuales» a que se refiere la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria (LGP), de acuerdo con los principios y reglas de programación presupuestaria (arts. 26 y ss. LGP). 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.

También se refiere esta sentencia a la **necesidad de motivación por parte del Gobierno del ejercicio de su veto** (FJ 7º), de manera que debe hacerse mediante una respuesta expresa y de forma motivada:

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. (STC 242/2006, FJ 4).

Ahora bien, recuerda el TC que **el Gobierno posee un amplio margen de apreciación** en su estimación:

Lógicamente, el Gobierno, y siempre de acuerdo con el principio de lealtad institucional, dispone en todo caso de un amplio margen de apreciación en su estimación de si se afecta o no, y en qué medida, a los ingresos y gastos de su presupuesto. Para poder encontrar encaje en la potestad del artículo 134.6 CE bastará con que la motivación del Gobierno precise adecuadamente los concretos créditos que se verían directamente afectados, de entre los contenidos en el presupuesto en vigor, habida cuenta que es éste el que cumple en cada momento su función instrumental a la propia acción de Gobierno (art. 97 CE). La potestad del Gobierno, en suma, tiene, como se ha reiterado, la función esencial de salvaguardar el propio plan presupuestario; esto es, el contenido mínimo, necesario e indisponible de toda ley de presupuestos, que está constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. Por ello, la misma 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.

Asimismo, en el FJ 9º se añade que:



El artículo 134.6 CE contiene una prerrogativa del Ejecutivo que tiene, como presupuesto habilitante, la vinculación estricta a la norma presupuestaria, que debe por ello verse afectada. Teniendo en cuenta, como ya se ha señalado, que cualquier iniciativa o proposición de ley es susceptible de suponer un incremento de gasto o una disminución de ingresos, el Gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios. Esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética. Debe además referirse al presupuesto en particular, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que, en el futuro, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, pues ello supondría un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las Cámaras la propia Constitución (art. 66 CE).

Por otro lado, y en relación con la **facultades de la Mesa de la Cámara una vez se ha producido el ejercicio por el Gobierno de su facultad de veto presupuestario**, la citada STC 34/2018 (FJ 7º d) señala lo siguiente:

El Reglamento del Congreso de los Diputados no establece reglas adicionales sobre cuándo puede entenderse que se produce una alteración de las previsiones presupuestarias. Pero ello no impide, sin embargo, un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por éste, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto que, en cada ejercicio, cumple la función instrumental a la propia acción de Gobierno. En 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.

Asimismo, la decisión de la Mesa nunca puede encerrar un criterio de oportunidad política:

Tal función de la Mesa tiene en todo caso carácter jurídico-técnico, no respondiendo en ningún caso a criterios de oportunidad política. Como se ha argumentado en otro tipo de procesos, con una doctrina que es trasladable al presente conflicto, corresponde a las Mesas de las Cámaras ejercer el control sobre la regularidad de los escritos y documentos parlamentarios, de modo que los órganos rectores «cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación de la cosa pública» [STC 242/2006, FJ 4; con cita de las SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 b), y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a)].

Al mismo tiempo, el TC se refiere a aquellos supuestos en los que cabría un **legítimo rechazo del veto gubernamental por parte de la Mesa** (FJ 7º d):



A partir de la citada función de control del trabajo parlamentario, la Mesa podrá rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo en aquellos casos en los cuáles 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 del mismo modo que hemos reiterado que la Mesa ha de velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del artículo 23 CE (por todas, con cita de otras, STC 11/2017, FJ 5), 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.

A partir de la doctrina expuesta sobre la función del presupuesto, el tipo de control que la Mesa debe ejercer ha de ceñirse a comprobar que el veto ejercido es efectivamente de índole presupuestaria, de manera que encuentra encaje en los contornos del artículo 134.6 CE. Para ello, la Mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis. En suma, el objeto de este examen no es otro que constatar que se ha justificado por el Gobierno el cumplimiento de los requisitos, ya expuestos, del artículo 134.6 CE, en cuanto al objeto y el alcance temporal, y que por tanto concurre el requisito material contenido en la norma constitucional, esto es, la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios.

Más recientemente, el TC se ha vuelto a referir al instituto parlamentario del veto presupuestario en su **STC 44/2018**, resolviendo un conflicto entre órganos constitucionales, promovido por el Gobierno de la Nación frente a los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados respecto de una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre modificación del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados

En el FJ 7º se recuerda lo siguiente:

Pues bien, con su motivación el Gobierno no justifica que la proposición de ley en cuestión incida directamente en el presupuesto en curso, por suponer aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios. El artículo 134.6 CE regula una prerrogativa del Gobierno que exige, como presupuesto habilitante, la vinculación estricta a la norma presupuestaria en curso, que debe verse efectivamente afectada. Teniendo en cuenta que cualquier iniciativa legislativa puede suponer un impacto económico, el Gobierno debe justificar de forma explícita, para ejercer válidamente su veto, la adecuada conexión entre la iniciativa legislativa y los ingresos y gastos presupuestarios, conexión que ha de ser «directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética» (STC 34/2018, FJ 9). En este caso la motivación del Gobierno no cumple la exigencia de precisar adecuadamente las concretas partidas presupuestarias del presupuesto en vigor que se verían directamente afectadas por esa iniciativa legislativa, limitándose a aportar una estimación de impacto económico, insuficiente por tanto a estos efectos.



Finalmente, debemos traer a colación la **STC 94/2018**, mediante la cual se estima un recurso de amparo contra la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de rechazo de la toma en consideración de una proposición de ley debido al ejercicio del veto presupuestario por el Gobierno. En ese caso se daba la particularidad de que la proposición de ley vetada por el ejecutivo contenía una Disposición final según la cual se difería la entrada en vigor de las medidas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto del ejercicio en curso, al ejercicio presupuestario siguiente.

En esta sentencia (FJ 5º), el TC reitera consideraciones contenidas en las anteriores SSTC 34 y 44/2018. Al tiempo, el Alto Intérprete se refiere al alcance temporal del veto presupuestario, señalando que **no se puede impedir mediante el veto presupuestario el debate de iniciativas legislativas que no afectan al ejercicio presupuestario en curso, ni siquiera por el establecimiento de objetivos de estabilidad para escenarios presupuestarios plurianuales:**

En este sentido, el FJ 7º letra c) indica:

El argumento así expuesto, asumido por el acuerdo impugnado, contraviene la doctrina de este Tribunal, expuesta en fundamentos jurídicos anteriores y a la que ahora hemos de remitirnos, la que, con claridad, ha delimitado el ámbito temporal de la aplicación de la potestad gubernamental de referencia, que lo circunscribe al ejercicio presupuestario en curso, esto es a los presupuestos generales del Estado del año 2016, que eran los que, con vigencia prorrogada, estaban rigiendo al tiempo de presentación de la iniciativa legislativa.

...es evidente que, más allá en el tiempo del presupuesto aprobado y salvo prórroga de su vigencia, no puede aquel, con su facultad de veto, limitar a las Cortes Generales a que, en el ejercicio de su autonomía reconocida constitucionalmente (art. 72 CE), puedan éstas adoptar iniciativas que no afecten al presupuesto en vigor, siempre que sean conformes con el bloque de constitucionalidad y de acuerdo con sus reglamentos orgánicos.

El establecimiento de determinados objetivos de estabilidad para «escenarios presupuestarios plurianuales», inmediatamente posteriores a los de un presupuesto en vigor, carecen de las características propias de la ejecución presupuestaria (por ejemplo, de partidas de gasto que hayan sido ya autorizadas por la ley de presupuestos correspondiente), y su eficacia se limita a determinar el marco en el que deberán elaborarse los presupuestos de ejercicios siguientes. Pero, ni las partidas de gasto, ni tampoco las específicas perspectivas de ingresos presupuestarios quedan concretadas y mucho menos autorizadas a su ejecución en aquel escenario de futuro, porque, en los citados períodos, los posibles cambios que experimenten los ciclos económicos y financieros, así como los que surjan de las nuevas necesidades sociales, requieren de la oportuna modificación de los objetivos que, lógicamente, deberán comportar también una actualización de aquellos, materializada en las posteriores leyes anuales de presupuestos, que deberán estar sometidas a la aprobación parlamentaria, al tiempo que la elaboración de las correspondientes partidas de ingresos y gastos, necesariamente deberá desarrollarse de acuerdo con los



parámetros que aquellos hayan dispuesto. Por tanto, la decisión de aplicar la facultad del artículo 134.6 CE a escenarios temporales posteriores a los de un presupuesto en vigor lleva consigo una extensión en la potestad de su ejercicio que excede del propio marco constitucional, que limita tal aplicación, como así lo ha declarado este Tribunal, a las partidas presupuestarias que impliquen una modificación de las partidas de ingresos o de gastos ya autorizados y aprobados previamente por el Parlamento en la ley de presupuestos.

Y, en lo que respecta a la segunda de las consecuencias desfavorables anteriormente destacadas, hemos de poner, en este caso, de relieve la incidencia negativa que la aplicación extendida en el tiempo de la facultad del artículo 134.6 CE ha tenido en los derechos fundamentales de los parlamentarios que presentaron la proposición de ley, pues la decisión asumida por la Mesa del Congreso de no dar curso a aquélla para su toma en consideración por el Pleno de la Cámara, fundamentada en la aplicación extensiva de la facultad de veto del artículo 134.6 CE a supuestos que van más allá en el tiempo del marco del presupuesto anual, constituye una limitación contraria al ejercicio de la vertiente esencial y más genuina del ius in officium de los parlamentarios, como es la del derecho a la iniciativa legislativa y a que las proposiciones de ley presentadas por los grupos puedan ser sometidas al debate de oportunidad política ante el Pleno de la Cámara.

4º.- Aplicación de la jurisprudencia del TC sobre el veto presupuestario al caso presente.

Una vez analizados *in extenso* los contornos que han sido definidos por el Alto Intérprete constitucional en relación con el ejercicio legítimo por el ejecutivo de su capacidad de manifestar disconformidad con la tramitación de aquellas iniciativas legislativas que contienen medidas que impliquen un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios, estamos ya en condiciones de verificar qué incidencia tienen esas consideraciones en el caso que nos ocupa; esto es, en relación con la determinación de la viabilidad procedimental de las PPL 033 del GP Podemos y 034, del GP Nueva Canarias.

a) La primera exigencia destinada a verificar el ejercicio correcto del veto presupuestario por parte del Gobierno de Canarias es de tipo formal, y pasa por comprobar que el mismo se ha manifestado dentro del **plazo reglamentariamente** dispuesto.

Al respecto, el art. 135.2 del Reglamento de la Cámara prevé que “ejercitada la iniciativa, la Mesa del Parlamento ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”. Por su parte, el apartado 4º del mismo precepto dispone que “Transcurridos veinte días naturales sin que el Gobierno hubiera negado expresa y motivadamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración”.



En relación con la PPL 033, el traslado al Gobierno del Acuerdo de la Mesa por el que se admitió a trámite la iniciativa y se le instó a manifestar su criterio respecto a la toma en consideración, así como de conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, se verificó mediante comunicación con fecha 27/12/2018, mientras que la entrada en el Registro de la Cámara de la no conformidad del ejecutivo canario se produjo el día 16/1/2019, esto es, dentro del plazo reglamentario previsto (20 días naturales, según dispone el art. 135.4 del Reglamento de la Cámara).

Y, respecto a la PPL-034, el traslado al Gobierno del Acuerdo de la Mesa por el que se admitió a trámite la iniciativa y se le instó a manifestar su criterio respecto a la toma en consideración, así como de conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, se verificó mediante comunicación con fecha 15/1/2019, mientras que la entrada en el Registro de la Cámara de la no conformidad del ejecutivo canario se produjo el día 30/1/2019, esto es, dentro del plazo reglamentario previsto, es decir, igualmente dentro del plazo reglamentario previsto.

b) En segundo lugar, según viene exigiendo el TC, el ejercicio legítimo del veto presupuestario por el Gobierno de Canarias exige un mínimo de **motivación** por parte de este, de forma que quede acreditado que la incidencia sobre el presupuesto sea real y efectiva. A estos efectos, señala el TC, que aquél habría de precisar las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas, de forma que de dichas alegaciones habría de colegirse que las proposiciones de ley objeto del veto (PPL 33 y 34) implican razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario.

Por otro lado, también ha recordado el TC que el Gobierno, y siempre de acuerdo con el principio de lealtad institucional, dispone en todo caso de un amplio margen de apreciación en su estimación de si se afecta o no, y en qué medida, a los ingresos y gastos del presupuesto, y que bastará con que la motivación aportada por el ejecutivo precise adecuadamente los concretos créditos que se verían directamente afectados, de entre los contenidos en el presupuesto en vigor.

Asimismo, el tipo de control que la Mesa debe ejercer ha de ceñirse a comprobar que el veto es efectivamente de índole presupuestaria, verificando la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis, y sin que pueda en ningún caso utilizar criterios de oportunidad política. De esta forma, si bien el TC admite que un pronunciamiento de las Mesas sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, ello se anuda al hecho de que resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por éste, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto.

Desde nuestro punto de vista, esta exigencia se ha cumplimentado debidamente por el Gobierno de Canarias en atención a lo alegado en primera instancia a través de sus escritos de 16 de enero



de 2019 (RE núm. 392, de 16 de enero) y de 29 de enero de 2019 (RE núm. 755, de 30 de enero)], así como, más en extenso, mediante el informe complementario de 8 de febrero de 2019 (RE núm. 1077, de idéntica fecha) y en el posterior escrito aclaratorio de 19 de febrero de 2019 (RE núm. 1285, de la misma fecha)

Así, ya en esos primeros escritos se indicó por el Gobierno de Canarias que las proposiciones de ley citadas, si bien no conllevan una repercusión en los estados de ingresos de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, sí implican un aumento de los créditos presupuestarios, al determinar una ampliación del ámbito subjetivo, objetivo y temporal del alcance de la actual Prestación Canaria de Inserción regulada en la Ley 1/2007, de 17 de enero, en los términos referidos en las iniciativas legislativas, lo que implicaría –a juicio del Gobierno de Canarias- el consiguiente incremento de las dotaciones de crédito presupuestario procedentes para atender las nuevas obligaciones económicas derivadas de la eventual aprobación de dichas leyes, resultando incompatibles con los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto fijados para la Comunidad, lo que pone en alto riesgo el dar cumplimiento a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Por su parte, y como ya se dijo, en el fundamento 5º del escrito del Gobierno de 8 de febrero se señala lo siguiente:

“Partiendo exclusivamente de los textos de las proposiciones de ley en cuestión, por cuanto se carece de otros elementos para evaluar y concretar cifradamente sus impactos presupuestarios global, los propósitos normativos propuestos llevan aparejada una repercusión directa en los estados de gastos de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, al establecerse la garantía de la financiación de la renta de ciudadanía o renta social, determinándose el crédito en los sucesivos ejercicios como ampliable y su actualización anual. Por otro lado, teniendo en cuenta que se establece el importe de la prestación económica para cada modalidad de la misma (para la inclusión y protección social, para pensionistas, o la complementaria de ingresos de trabajo), en función de un porcentaje del SMI en función de las personas que integran el núcleo de convivencia y la diferencia entre esos ingresos mínimos y los disponibles en cada núcleo. Ahora bien, no hay cuantificación en estos momentos (de) todos esos gastos, como ya se ha indicado en informes previos”.

Asimismo, se señala en el fundamento núm. 6º que *“las previsiones del art. 24 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, respecto de una “renta de ciudadanía”, se refieren a personas que se encuentren en exclusión social y el derecho se regula “...en los términos que establezcan las leyes”. Ese ámbito subjetivo y objetivo se encuentra hoy en la Prestación Canaria de Inserción regulada en la Ley 1/2007, de 17 de enero”.* Y, a continuación, pasa el citado informe del Gobierno a referirse a las consignaciones incluidas en las partidas del presupuesto general de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2019 para hacer frente a la Prestación Canaria de Inserción, que asciende a un total de 61.940.104 €, concretándose las diferentes partidas destinadas a tal fin, señalándose que *“aunque las proposiciones de ley de referencia no se acompañan de memoria económica –ni siquiera*



estimativa- de los costes de implantación de esa renta frente a la consignación vigente de la prestación canaria de inserción, la ampliación del ámbito subjetivo de los posibles perceptores representa un aumento de los créditos para los que no existe cobertura en 2019 ni marco de planificación plurianual en ejercicios futuros, lo que pondría en riesgo el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria a los que está obligada la Comunidad Autónoma”.

Ulteriormente, el fundamento 8º *in fine* del citado informe señala que del texto de las proposiciones de ley “*no se desprende una repercusión en los ingresos que sustente el significativo aumento de los gastos propuestos”.*

Por último, en la conclusión 2º del informe de 8 de febrero, el Gobierno de Canarias señala que “*si bien no está clara su cuantificación objetiva, el llevar a cabo estas proposiciones implicaría que la Comunidad Autónoma de Canarias no pudiese afrontar los gastos en los Servicios Públicos esenciales (y) pondría en peligro diversas obligaciones aprobadas en distintas Leyes como la de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y de la Hacienda Pública”*, así como muchas partidas de gasto, entre otras, las señaladas en la citada conclusión.

Por otro lado, en el posterior escrito aclaratorio de 19 de febrero, el Gobierno vuelve a incidir en los mismos argumentos, indicando en el último apartado de la pág. 6, lo siguiente: “*...resulta indubitado que ambas proposiciones de ley conllevan un impacto real en el estado de gastos en el presupuesto autonómico. A título de ejemplo, una de las grandes aspiraciones que presenta la proposición número 33, consiste en que de ser aprobada, esta iniciativa viene a ser superar (sic) la limitaciones temporales en el disfrute de la prestación económica [contenida en la Ley 1/2007], junto a la supeditación de la misma a las disponibilidades presupuestarias, extremo que ha impedido la consecución de la inserción social, económicas y laborales (sic) de la población con especiales dificultades de integración”.* Asimismo, en la pág. 9 del citado escrito ampliatorio, indica el Gobierno de Canarias que “*plantear en el vigente marco presupuestario una ampliación del ámbito subjetivo y temporal de percepción de este tipo de ayudas, no condicionando la concesión de ayudas a la disponibilidad presupuestaria (art. 2.1.), conlleva un potencial incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública fijados para esta Comunidad Autónoma, salvo que minoren proporcionalmente la ejecución de otro tipo de políticas públicas, como pueden ser sanitarias, educativas, soporte de la actividad judicial o incluso sociales”.*

c) En tercer lugar, y por aplicación de la doctrina constitucional relativa al veto presupuestario, resulta necesario que las proposiciones de ley en cuestión tengan una **incidencia en los presupuestos generales autonómicos para el presente ejercicio 2019**, sin que a los efectos de valorar la procedencia del veto del ejecutivo haya de considerarse una eventual afectación a presupuestos futuros. En relación con ello debemos destacar que, en este punto, las dos PPL no merecerían el mismo enjuiciamiento.

Efectivamente, en relación con la *PPL-0033 de la renta de la ciudadanía de Canarias* del GP Podemos, se aprecia que contiene una disposición final primera, relativa a la financiación a



través de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, según la cual el Gobierno de Canarias garantizará los fondos necesarios para la plena financiación de la renta de la ciudadanía o renta social de Canarias en los primeros presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias aprobados después de la entrada en vigor de esta ley, actualizando anualmente la financiación del sistema en las sucesivas leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Por su parte, la *PPL-0034 de renta de ciudadanía como garantía de ingresos*, presentada por el GP Nueva Canarias, incorpora una disposición transitoria única, relativa a la implantación de la renta de ciudadanía de Canarias, que viene a establecer un periodo de 3 años a partir de la entrada en vigor de la ley para la total implantación de la renta de ciudadanía de acuerdo con unas cuantías anuales, y dentro de un calendario que comenzaría a partir de su entrada en vigor en 2019, que a su vez se produciría a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias (ex disposición final tercera).

A la vista de lo que se acaba de señalar, si bien la afectación al ejercicio presupuestario en curso (2019) parece innegable en relación con lo dispuesto por la *PPL-0034 de renta de ciudadanía como garantía de ingresos*, presentada por el GP Nueva Canarias, no ocurre lo propio con respecto a la *PPL-0033 de la renta de la ciudadanía de Canarias*, presentada por el GP Podemos, puesto que, como ya se ha dicho, la disposición final primera de dicha proposición, relativa a la financiación a través de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, prevé que el Gobierno de Canarias garantizará los fondos necesarios para la plena financiación de la renta de la ciudadanía en los primeros presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias aprobados después de la entrada en vigor de la ley, actualizando anualmente la financiación del sistema en las sucesivas leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Quedaría de esta forma salvada la afectación de la PPL-0033 del GP Podemos, y con ello, el impacto económico que, sin duda supondría, para las cuentas públicas autonómicas, al ejercicio presupuestario en curso, de manera que sólo estarían afectados los siguientes. Así, de ser aprobada como ley la proposición del GP Podemos en 2019 (lógicamente, en la hipótesis de que lo fuera antes de la finalización de la presente legislatura en mayo, momento en el que, de no lograr aprobarse, decaería sin poder ser ya tramitada por el nuevo Parlamento que surja de las elecciones de mayo de 2019) y producida su entrada en vigor a los tres meses tal y como la misma dispone (esto es, todavía dentro del presente año 2019), el Gobierno de Canarias tendría que presupuestar, con vistas al ejercicio 2020, los fondos necesarios para hacer frente a la nueva renta de ciudadanía consagrada por la ley. Pero, en dicha hipótesis, es evidente que no se verían afectados los presupuestos para el ejercicio 2019.

Ello supone que, aunque exista afectación presupuestaria, en cuanto que aumento de los créditos presupuestarios, tal y como alega el Gobierno, el hecho de que la misma no haya de incidir en los presupuestos autonómicos en vigor impediría, según la jurisprudencia constitucional analizada, dar acogimiento al veto formulado por el Gobierno de Canarias en



relación con la *PPL-0033 de la renta de la ciudadanía de Canarias*, presentada por el GP Podemos, puesto que la limitación que al poder legislativo impone el art. 135 del Reglamento de la Cámara sólo es predicable respecto de medidas que incidan directamente sobre el presupuesto aprobado, y sin que el veto presupuestario pueda legítimamente ejercerse en relación a presupuestos futuros. Por el contrario, habría que entender justificada la no conformidad con la tramitación, manifestada por el ejecutivo canario en relación con la *PPL-0034 de renta de ciudadanía como garantía de ingresos*, presentada por el GP Nueva Canarias, ya que su entrada en vigor no se difiere al ejercicio presupuestario próximo, sino que se contempla ya para el presente de 2019.

II.- CONCLUSIÓN.

En atención a todo lo expuesto, a juicio de quien suscribe procedería que la Mesa de la Cámara estimara parcialmente el escrito de reconsideración formulado por los GGPP Podemos y Nueva Canarias exclusivamente en lo relativo a la proposición de ley del GP Podemos (9L/PPL-33, *de la renta de la ciudadanía de Canarias*) y, en consecuencia, dejar sin efecto su anterior Acuerdo de 17 de enero de 2019, adoptando uno nuevo por el que declare la improcedencia de la no conformidad del Gobierno de Canarias en relación con la citada proposición de ley, dado que la misma no posee una incidencia en el presupuesto general de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2019.

Asimismo, procedería desestimar la solicitud de reconsideración en todo lo demás y, en consecuencia, confirmar el anterior Acuerdo de la Mesa, de 31 de enero de 2019, por el que se declaró procedente la no conformidad del Gobierno de Canarias en la tramitación de la proposición de ley del GP Nueva Canarias (9L/PPL-34, *de renta de ciudadanía como garantía de ingresos*), por implicar un aumento de los créditos presupuestarios del ejercicio 2019.

Este es el parecer del letrado informante que somete al de V.I o a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Santa Cruz de Tenerife, 20 de febrero de 2019.

Fdo.: José Ignacio Navarro Méndez
Letrado

VºBº.: Salvador Iglesias Machado
Letrado-Secretario General