

STC 242/2006, de 24 de julio de 2006

La Sala Primera del Tribunal Constitucional compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN EL NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de amparo núm. 2480-2001, promovido por don Leopoldo Barrera de los Ríos, don Fernando Maura Barandiarán, don Carlos María de Urquijo Valdivieso, don Antonio Damborenea Basterrechea, don Carlos José Iturgaiz Angulo, don José Ignacio Ortega Cachón, don Antonio Salazar de Andrés, don Juan Carlos Araniguria Rodrigo, doña María Carmen López de Ocariz de Munain, don Gonzalo Nicolás Machín Expósito, doña María Josefa Lafuente Orive, don Carmelo Barrio Baroja, don Ricardo Carmeno Hueso Abancens, doña María Aranzazu Quiroga Cia, don José Ignacio Oyarzabal de Miguel y doña María Eugenia García Rico, Diputados del Grupo Parlamentario Popular Vasco, representados por el Procurador de los Tribunales don Santos Gandarillas Carmona y asistidos por el Letrado don Ricardo Zarauz Elguezábal, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 30 de enero de 2001, desestimatorio de la solicitud de reconsideración del Acuerdo de 29 de diciembre de 2000, por el que se inadmitió a trámite la proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular Vasco sobre modificación del art. 133 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento Vasco, representado por su Letrado Mayor, don Eduardo Mancisidor Artaraz, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 20 de abril de 2001, don Santos Gandarillas Carmona, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de los Diputados del Grupo Parlamentario Popular Vasco relacionados en el encabezamiento de esta resolución, interpuso recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 30 de enero de 2001 desestimatorio de la solicitud de reconsideración del Acuerdo de 29 de diciembre de 2000, por el que se inadmitió a trámite la proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular Vasco sobre modificación del art. 133 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma.

2. La demanda de amparo se basa en los siguientes antecedentes fácticos:

a) El 10 de noviembre de 2000 el Grupo Parlamentario Popular Vasco presentó a la Mesa del Parlamento Vasco una proposición de Ley sobre “Modificación del art. 133 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma” para su debate ante el Pleno de la Cámara. Tras justificar su tramitación por el procedimiento previsto en el art. 121 del Reglamento del Parlamento Vasco a partir de la necesidad de aprobar las reformas legales propuestas antes de que se prorrogasen los presupuestos autonómicos, y de recordar los antecedentes normativos en la materia, la proposición de Ley tenía el siguiente tenor literal:

“Exposición de motivos:

La L.T.H. regulaba con bastante lógica que la prórroga de los Presupuestos Generales del País Vasco determinaría, a su vez, la prórroga de las aportaciones que las Diputaciones Forales estaban obligadas a realizar durante el anterior ejercicio.

Ello garantizaba la financiación del Gobierno y el correcto funcionamiento de los servicios públicos dependientes del mismo.

Sin embargo, las modificaciones sufridas con posterioridad, permiten la prórroga del presupuesto en cuanto a ingresos y gastos (como antes), pero, además, permiten que se incremente el ingreso sin su correlativo incremento del gasto y, sin aprobación del parlamento.

De tal forma que podría darse la paradoja de que en un gobierno con el presupuesto prorrogado tuviera mayor discrecionalidad en el gasto que uno con su presupuesto aprobado.

TEXTO ARTICULADO:

Artículo 1: El Artículo 133 del Decreto legislativo 1/1994 queda redactado del siguiente modo:

Artículo 133. Financiación:

1.- La prórroga de los Presupuestos Generales del País Vasco determinará, a su vez, la prórroga de las aportaciones que las Diputaciones Forales venían obligadas a efectuar en el último ejercicio a la Hacienda General del País Vasco en sus mismas cuantías y vencimientos, sin perjuicio de que, una vez aprobados los nuevos Presupuestos, entren en vigor las aportaciones en los mismos contenidas, practicándose, en su caso, las oportunas liquidaciones por diferencias.

2.- Las aportaciones fijadas en función de lo dispuesto en el párrafo anterior del presente artículo se incrementarán en virtud de la consignación de créditos que se efectúen en cumplimiento del artículo 130 anterior. La cuantía del incremento será hecha efectiva por las Diputaciones Forales en la forma regulada en la Ley de Presupuestos Generales correspondientes al ejercicio precedente para la financiación de la asunción de nuevas competencias o servicios.

Disposición Derogatoria:

Queda derogada cualquier disposición anterior de igual o inferior rango legal que se oponga a lo dispuesto en esta Ley.

Disposición Final:

Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el ‘Boletín Oficial del País Vasco’.

b) La Mesa del Parlamento Vasco, en su sesión de 14 de noviembre de 2000, acordó solicitar un informe a los Servicios Jurídicos sobre la admisibilidad de la referida proposición. La Mesa, en su sesión de 23 de noviembre de 2000, acordó admitirla a

trámite por el procedimiento de urgencia por considerar, entre otras cuestiones, que la inadmisión sólo es posible en caso de contradicción evidente con la Constitución. Simultáneamente, acordó remitir el texto de la iniciativa al Gobierno, a la Sección de Plenos y Comisiones, y a los Grupos Parlamentarios y publicarlo en el “Boletín Oficial del Parlamento Vasco”.

c) Los Grupos Parlamentarios de Euzko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos y Euzko Alkartasuna, mediante escrito de fecha 4 de diciembre de 2000, solicitaron la reconsideración urgente del Acuerdo de la Mesa de la Cámara de admitir a trámite la referida proposición de Ley formulada por el Grupo Parlamentario Vasco, basándose para ello, fundamentalmente, en que la misma alteraba la Ley de aportaciones de las Diputaciones Forales, Ley sometida a un procedimiento especial en que la iniciativa legislativa está reservada al Gobierno Vasco.

d) La Mesa del Parlamento Vasco, en su sesión de 11 de diciembre de 2000, rechazó el anterior escrito de reconsideración con la abstención del Presidente de la Cámara y de la Secretaria Segunda, y se ratificó en su anterior Acuerdo de 24 de noviembre de 2000.

e) En fecha 5 de diciembre de 2000, la Mesa del Parlamento Vasco recibió certificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno del mismo día manifestando su criterio sobre la tramitación de la proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular Vasco. En dicho Acuerdo, el Gobierno autonómico manifestó, en primer lugar, su criterio contrario a la toma en consideración de la citada proposición de Ley porque la modificación planteada suponía una tergiversación y una adulteración del sistema de reparto de los recursos derivados del concierto económico, puesto que la determinación de las aportaciones de los Territorios Históricos depende de la magnitud de los ingresos derivados de la gestión del concierto, con independencia de si el ejercicio presupuestario es ordinario o de prórroga. En este sentido, se consideró que podría resultar paradójico que en un ejercicio de disminución de la recaudación como consecuencia de la prórroga presupuestaria las Diputaciones forales tuviesen que realizar unas aportaciones mayores que las que les hubiesen correspondido en virtud del criterio del riesgo compartido. A su vez, se señala que la modificación pretendida no constituye un mecanismo adecuado para limitar la discrecionalidad en el gasto en un período de prórroga presupuestaria, puesto que la capacidad de gasto no depende directamente del ingreso efectivamente obtenido, sino de las autorizaciones otorgadas por el Parlamento.

En segundo lugar, el Gobierno Vasco también expresó en el mencionado Acuerdo su disconformidad con la tramitación de la referida proposición de Ley por implicar una disminución de los ingresos presupuestarios. Concretamente, se señala que “en el régimen presupuestario actualmente vigente para el periodo de prórroga y conociendo de antemano la cifra de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la Comunidad Autónoma acordadas por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas para el ejercicio de 2001, de una magnitud superior a las previstas en los Presupuestos del año 2000, la modificación del artículo 133 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones legales vigentes sobre Régimen Presupuestario de Euskadi, implicará inexcusablemente una disminución de los ingresos presupuestarios que hubieran correspondido a la Comunidad Autónoma por aplicación de la actual regulación de la prórroga presupuestaria y del Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas del pasado mes de octubre. En conclusión, la reforma del ordenamiento propuesta sí supone en términos reales, en términos recaudatorios, una disminución de los ingresos presupuestarios

porque, para el próximo ejercicio, se ingresaría menos de lo que correspondería con el régimen actualmente vigente”.

f) El 15 de diciembre de 2000, la Mesa del Parlamento Vasco recibió un informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara, solicitado por la Junta de Portavoces, en relación con el alcance de la manifestación de disconformidad del Gobierno respecto de la tramitación de proposiciones de ley que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos y, en concreto, sobre la disconformidad efectivamente manifestada respecto a la toma en consideración de la proposición aquí debatida. Dicho informe concluyó que la disconformidad del Gobierno contemplada en el art. 105.2 del Reglamento del Parlamento Vasco implica la no tramitación de la iniciativa en juego, se basa en la preservación de la iniciativa exclusiva presupuestaria del Ejecutivo, debe tener como presupuesto de hecho un dato objetivo real, y debe ser motivada. Asimismo, concluye dicho informe que a la Mesa de la Cámara le corresponde apreciar tal motivación, debiendo aceptar la disconformidad del Gobierno salvo en el caso que sea manifiestamente infundada y carente totalmente de base.

g) Con el objeto de ampliar la justificación del Acuerdo del Gobierno Vasco de 5 de diciembre, el 18 de diciembre la Vicepresidenta y Consejera de Hacienda y Administración Pública remitió a la Cámara un informe relativo a la aplicación del artículo 105.2 del Reglamento del Parlamento Vasco con respecto a la proposición de Ley del Grupo Popular objeto de discusión. En lo que aquí interesa, dicho informe parte de una serie de consideraciones sobre el art. 105.2 del Reglamento parlamentario en virtud de las cuales el Gobierno Vasco puede impedir la continuación del procedimiento legislativo siempre que su disconformidad sea expresa, se remita en plazo, y se base en una previsión fundada de reducción de los ingresos durante el ejercicio presupuestario en que entraría en vigor la proposición de Ley a la que se atribuye tal reducción. Frente a una disconformidad del Gobierno que cumple los anteriores requisitos, dicho informe sostiene que la Mesa del Parlamento, en ejercicio de sus funciones de calificación y admisión a trámite de los escritos parlamentarios, únicamente podría verificar dicho cumplimiento, sin poder sustituir o cuestionar la valoración política o de oportunidad que ha llevado al Gobierno a expresar su disconformidad. A partir de las anteriores consideraciones, el informe del Gobierno Vasco sostiene que la proposición de Ley del Grupo Popular provoca una importante disminución de los ingresos presupuestarios de la Hacienda General Vasca teniendo en cuenta que las aportaciones de las Diputaciones Forales correspondientes al año 2001 ya se han acordado y superan en 58.511,7 millones de euros las realizadas durante el año anterior. También se aduce que dicha disminución es relevante cualitativamente, puesto que las aportaciones de los Territorios Forales constituyen el 90 por 100 de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma, así como que la proposición introduce una considerable inseguridad jurídica al suspender la metodología empleada para calcular tales aportaciones.

h) La Mesa del Parlamento Vasco, en su sesión celebrada el 19 de diciembre de 2000, acordó inadmitir a trámite la proposición de Ley. El acta de esta reunión recoge al respecto lo siguiente:

“El Presidente y la Secretaria Segunda consideran que el criterio del Gobierno debe ser aceptado por no ser manifiestamente infundado. El Vicepresidente Primero y la Secretaria Segunda [sic], al contrario, consideran que la disconformidad del Gobierno es manifiestamente infundada por lo tanto la iniciativa debe seguir su tramitación.

En virtud del voto de calidad del Presidente, la Mesa acuerda no admitir a trámite la iniciativa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105 del Reglamento.”

i) La representación de los ahora demandantes en amparo solicitó el 21 de diciembre de 2000 la reconsideración urgente del anterior acuerdo de la Mesa. Dicha solicitud se basó principalmente en que el Gobierno no había motivado en qué medida la proposición de Ley disminuye los ingresos del presupuesto vigente en el momento de presentarse la misma, esto es, del año 2000.

j) La Mesa del Parlamento Vasco, en la reunión celebrada el 30 de enero de 2001, acordó denegar la reconsideración solicitada. El acta de dicha reunión recoge al respecto: “El Vicepresidente Primero y el Secretario se muestran a favor de la reconsideración. El Presidente y la Secretaria Segunda no son partidarios de la reconsideración. En virtud del voto de calidad del Presidente no se reconsidera el acuerdo”.

3. Tras relatar los anteriores antecedentes fácticos y considerar cumplidos los requisitos procesales exigidos en el art. 42 LOTC, la fundamentación jurídica de la demanda de amparo se articula de la siguiente manera. Tras reproducir parcialmente la doctrina contenida en las SSTC 27/2000, de 31 de enero, y 38/1999, de 22 de marzo, en relación con el art. 23.2 CE y su conexión con el art. 23.1 CE, así como con las facultades de la Mesa de las Cámaras parlamentarias de controlar la admisión a trámite de las proposiciones de Ley, y después de repasar los preceptos del Estatuto de Autonomía del País Vasco y del Reglamento del Parlamento Vasco aplicables al caso, consideran los recurrentes que la oposición del Gobierno Vasco a la tramitación de las proposiciones de Ley en base a su impacto presupuestario debe estar suficientemente razonada, no bastando que no sea, como se señala en los Acuerdos aquí recurridos, manifiestamente infundada. Los recurrentes se basan para ello no sólo en la jurisprudencia constitucional anteriormente señalada y en los arts. 105.2 y 103.3 del Reglamento parlamentario, sino sobre todo en la importancia de la función parlamentaria que se ve directamente obstaculizada por dicha oposición gubernativa. Todo ello implica, en su opinión, que la exigencia de motivación no debe ser meramente formal, sino que debe incorporar elementos de suficiencia y de convicción que pueden ser revisados por la jurisdicción constitucional.

A partir de este marco general, los recurrentes consideran que los Acuerdos impugnados no cumplen las exigencias de motivación que se acaban de señalar, obstruyendo el ejercicio de la función legislativa. Aducen para ello, en primer lugar, que la proposición de Ley objeto de discusión tiene un ámbito temporal indeterminado, pero en todo caso futuro, y que no afecta para nada al ejercicio presupuestario del año 2000, que es en el que se presentó, ni al del año 2001, que es el que, según el Gobierno Vasco, se vería afectado, teniendo en cuenta que poco antes de su presentación el Consejo Vasco de Finanzas Públicas había aprobado y aumentado las aportaciones de las Diputaciones Forales a la Comunidad Autónoma respecto al año anterior. En la medida, sin embargo, en que los arts. 105.2 y 103 del Reglamento del Parlamento Vasco se refieren al impacto presupuestario en el ejercicio en curso o en vigor, y que en el momento de presentar la proposición de Ley el Gobierno Vasco no había enviado el proyecto de Presupuestos para el ejercicio 2001, la decisión de inadmitir dicha proposición carecería de cobertura legal y resultaría incoherente con la función de preservación y tutela de los Presupuestos Generales que justifica las diversas prerrogativas del Gobierno en este ámbito. A falta de previsión legal que faculte al Gobierno a limitar las iniciativas legislativas que afecten a ejercicios presupuestarios futuros, la Mesa del Parlamento Vasco debería haberse limitado, en opinión de los recurrentes, a realizar un control puramente formal de la proposición de Ley presentada por su parte.

A modo de “reflexión de apoyo”, los demandantes de amparo también esgrimen que dicha proposición no perseguía una variación definitiva de los ingresos de la Comunidad Autónoma en caso de prórroga presupuestaria, sino que pretendía presionar al Gobierno para que cumpliera su obligación de presentar un proyecto de presupuestos para el año 2001 mediante una variación transitoria de dichos ingresos, repartible en seis plazos iguales en virtud de lo dispuesto en el art. 25.1 de la Ley de Territorios Históricos, y en todo caso condicionada a la entrada en vigor de dicho presupuesto. En este contexto, no sería posible hacer valer la prerrogativa reconocida en los arts. 105.2 y 103 del Reglamento parlamentario frente a una disminución transitoria y condicionada de unos ingresos presupuestarios futuros. A mayor abundamiento, señalan los recurrentes, la interpretación sostenida por el Gobierno y refrendada por la Mesa de la Cámara conduciría a un recorte atípico de la potestad legislativa del Parlamento, puesto que impediría tramitar, una vez conocidas las aportaciones de los Territorios Forales a la hacienda general vasca, cualquier proposición de Ley que pudiera afectar transitoria o condicionadamente la cuantía de tales aportaciones.

Tras concluir que la iniciativa legislativa de los Grupos parlamentarios no puede quedar bloqueada por una decisión de la Mesa que sólo se motiva aduciendo que la objeción del Gobierno no es manifiestamente infundada, que dicha decisión puede ser fiscalizada por este Tribunal, que la objeción esgrimida por el Gobierno Vasco no puede ampararse en los arts. 105.2 y 103 del Reglamento parlamentario Vasco en la medida en que afecta a ejercicios presupuestarios futuros, y que las limitaciones al ejercicio de la función parlamentaria deben interpretarse restrictivamente, el suplico de la demanda solicita que se declare la vulneración del derecho de los recurrentes reconocido en el art. 23.2 CE en relación con el art. 23.1 CE, así como la anulación de los dos Acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco contrarios a la admisión a trámite de la proposición de Ley discutida.

4. Mediante providencia de 7 de octubre de 2002, la Sección Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo. Acompaña a este acuerdo el requerimiento al Presidente del Parlamento Vasco para remitir el expediente relativo a los dos Acuerdos de la Cámara recurridos, así como copia de la demanda a los efectos de la personación del Parlamento Vasco en el presente proceso.

5. El 19 de octubre de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Letrado Mayor del Parlamento Vasco manifestando la voluntad de la Cámara de comparecer en el proceso.

6. A través de diligencia de ordenación de 17 de diciembre de 2002 la Sección Segunda del Tribunal dio por personado al Parlamento Vasco a través de su Letrado Mayor, y dio a las partes y al Ministerio Fiscal un plazo de veinte días para presentar alegaciones.

7. El día 16 de enero de 2003 se registró escrito del Procurador de los recurrentes dando por reproducidas las alegaciones contenidas en el escrito de interposición de la demanda de amparo y añadiendo una serie de consideraciones a modo de resumen o síntesis. En este sentido, se insiste en que los Acuerdos recurridos se basan en una interpretación errónea y sesgada del Reglamento de la Cámara que impidió el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los recurrentes al consentir que el Gobierno se opusiese a la tramitación de una proposición de Ley de contenido abstracto e intemporal que no afecta ni al ejercicio del año 2000 ni al del año 2001,

puesto que el Gobierno Vasco no presentó un proyecto de presupuestos en relación con este último ejercicio.

8. El Letrado Mayor del Parlamento Vasco presentó el 17 de enero de 2003 las alegaciones de la institución que representa interesando la desestimación del recurso de amparo. Formula, en primer lugar, un óbice procesal que afecta a la legitimación de uno de los recurrentes, don Gonzalo Nicolás Machín Expósito, quien no puede considerarse afectado y, por lo tanto, no podría recurrir los acuerdos impugnados en la medida en que no suscribió la proposición de Ley que ha dado lugar al presente recurso de amparo.

Por lo que respecta al fondo del asunto, la representación del Parlamento Vasco aduce que la actuación de la Mesa no ha podido vulnerar el derecho a la participación política de los recurrentes, porque es al Gobierno y no a la Mesa de la Cámara a quien cabe atribuir la negativa a tramitar la proposición de Ley objeto de discusión. En desarrollo de esta tesis principal se señala, en primer lugar, que la Mesa del Parlamento Vasco calificó y admitió a trámite dicha proposición el 24 de noviembre de 2000, decisión que fue confirmada en la reunión de 14 de diciembre y que, por lo tanto, resultaba definitiva e irreversible desde el punto de vista parlamentario. En opinión del Letrado Mayor ello impediría atribuir a la Mesa una vulneración del derecho de los recurrentes y mucho menos una perturbación u obstrucción del juego democrático parlamentario como la que la demanda de amparo imputa a dicho órgano. En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 105 del Reglamento parlamentario, tras la admisión a trámite de la iniciativa legislativa se habría dado traslado de la misma al Gobierno Vasco para que diese su parecer respecto a su tramitación dado su posible impacto en los ingresos presupuestarios. Fue, pues, el Acuerdo del Gobierno Vasco de 5 de diciembre de 2000 y no la actuación de la Mesa el que determinó la suspensión de la iniciativa legislativa discutida, en ejercicio de las facultades previstas reglamentariamente, que complementan el monopolio gubernamental de la iniciativa presupuestaria. La representación del Parlamento esgrime, en este sentido, que la decisión de vetar las iniciativas que disminuyen los ingresos presupuestarios corresponde en exclusiva al Gobierno, que puede no ejercer tal prerrogativa, pero que no puede transferirla a otros órganos. A esta decisión debe imputarse, por lo tanto, la frustración de la iniciativa legislativa de los recurrentes. La Mesa de la Cámara se habría limitado a calificar el escrito del Gobierno comunicando su criterio desde un punto de vista formal, es decir, comprobando que se cumplían los requisitos de certificación, motivación y remisión en plazo exigidos reglamentariamente.

El debate y la discrepancia que se produjo en el seno de la Mesa se centró, en opinión del Letrado Mayor, en el carácter manifiestamente infundado o no de la motivación del acuerdo obstativo del Gobierno y no en la admisión a trámite o no de una proposición de Ley que, como se ha señalado anteriormente, ya había sido admitida. El representante del Parlamento reconoce en sus alegaciones cierta confusión a la hora de reflejar el acuerdo adoptado por la Mesa en relación con este asunto, puesto que el acta del 19 de diciembre de 2000 recoge la decisión de “no admitir a trámite la iniciativa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105 del Reglamento”. La decisión de la Mesa se refería, sin embargo, a la admisión a trámite del escrito del Gobierno, lo cual implicaba automáticamente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 105.3 del Reglamento parlamentario, que la proposición de Ley ya no estaba en condiciones de ser incluida en el orden del día para su toma en consideración. La propia referencia explícita a este precepto y el hecho de no tener efectos prácticos diferentes permiten al Letrado Mayor restar cualquier consecuencia jurídica a dicha confusión. La Mesa de la Cámara en ningún caso podía, en su opinión, suplir la decisión del Gobierno Vasco de

ejercer su prerrogativa entrando a valorar y discutir los argumentos aportados para fundamentar su decisión de veto.

De acuerdo con los criterios de autocontención propios de un órgano institucional y teniendo en cuenta que el control del escrito del Gobierno debe ser meramente formal, la Mesa se limitó a comprobar que la posición del Gobierno estaba motivada (en el propio escrito de 5 de diciembre y en el informe complementario de 18 de diciembre) y que esta motivación no era, al menos para la mayoría de la Mesa, manifiestamente infundada, puesto que los argumentos aportados eran verosímiles y descansaban sobre una lógica coherente, lo cual no quiere decir que sean únicos e indiscutibles, ni que la Mesa los comparta o asuma. El reproche que los recurrentes hacen a la decisión de la Mesa de no haber entrado a valorar el fondo de la motivación del Acuerdo del Gobierno resultaría contradictorio con los argumentos esgrimidos por los demandantes acerca del carácter formal de la admisión a trámite de las iniciativas legislativas. Más allá de que la Mesa habría cumplido en todo momento las previsiones reglamentarias, lo cual impide considerar vulnerado un derecho de configuración legal como el contenido en el art. 23.2 CE, ni la más generosa interpretación de este precepto permitiría, en opinión de esta parte, considerar que el mismo incluye el derecho a que la Mesa tenga que asumir los argumentos de los autores de la iniciativa legislativa contra el veto del Gobierno. A su vez, el carácter institucional y no político de la Mesa del Parlamento impiden a este órgano decidir autónomamente enfrentarse a un acto formal del Gobierno como el discutido en este proceso. Y ello no sólo por no estar previsto reglamentariamente, sino también porque el carácter representativo de la Mesa quedaría subvertido por cuanto la voluntad autónoma de la Mesa estaría suplantando a la voluntad de la Cámara y, concretamente del Pleno, que es el órgano que entabla la relación de confianza con el Gobierno que caracteriza al sistema parlamentario.

Finalmente, y después de repasar las muchas y complejas cuestiones jurídicas de fondo que convergen en el presente proceso, y que afectan a las especialidades procedimentales de la Ley vasca que determina las aportaciones de las Diputaciones Forales a la Hacienda autonómica, a la aplicación analógica del art. 103 del Reglamento parlamentario para determinar el ejercicio presupuestario en que debe producirse la disminución de ingresos previstos presupuestariamente, y el momento en que se presentó la proposición de Ley objeto de discusión, las alegaciones del Parlamento Vasco concluyen con un último argumento que pone de relieve que no es la actuación de la Cámara la que ha provocado una suspensión de la tramitación parlamentaria que, a su vez, está reglamentariamente prevista. Y es que incluso en el caso de anularse los Acuerdos de la Mesa recurridos, el veto del Gobierno restaría incólume, con lo cual el procedimiento seguiría suspendido. Ello demostraría, una vez más, que en este caso lo procedente no era interponer un recurso de amparo contra unos acuerdos parlamentarios que se han limitado a aplicar las previsiones reglamentarias, sino que deberían haber hecho uso de los instrumentos de control político que en un sistema parlamentario articulan las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno. Por todo ello, se insta la desestimación de todas las pretensiones de los recurrentes y la consiguiente denegación del amparo solicitado.

9. El día 23 de enero de 2003 tuvieron entrada en este Tribunal las alegaciones del Ministerio Fiscal favorables a la estimación del recurso de amparo. Tras recordar la jurisprudencia de este Tribunal en relación con el art. 23.2 CE y con la facultad de las Mesas de los Parlamentos para controlar la regularidad de las iniciativas legislativas, y partiendo de que la Ley de presupuestos constituye un vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno cuya relevancia justifica la existencia

de diversos mecanismos (entre los que se encuentra su conformidad para la tramitación de las proposiciones de Ley que impliquen un incremento de los gastos o una disminución de los ingresos) encaminados a preservar el protagonismo del Gobierno y la seguridad jurídica en relación con unas partidas presupuestarias ya aprobadas, el Ministerio público considera que la prerrogativa debatida en este proceso debe entenderse referida al presupuesto vigente, y no a ejercicios futuros. De acuerdo con este enfoque, y a partir de una interpretación sistemática de los arts. 105.2 y 103.1 del Reglamento parlamentario y de la excepción contenida en este último, así como de la necesidad de interpretar restrictivamente las previsiones reglamentarias limitadoras de la función legislativa de los parlamentarios, la Mesa debería haber admitido a trámite la proposición de Ley, que no afectaba al presupuesto en ejecución, sino que tenía una vocación general de futuro. Lo contrario supone, en opinión de esta parte, una sustracción al Parlamento y, sobre todo, a los parlamentarios de su derecho a controlar las previsiones legislativas referidas al futuro, aunque éste sea próximo o inmediato. Teniendo en cuenta que los presupuestos del año 1999 habían sido prorrogados por decisión del Gobierno, la Mesa del Parlamento debería haber realizado una interpretación restrictiva de los arts. 103 y 105 del Reglamento parlamentario, constriñendo su examen a la regularidad formal de una proposición de Ley referida a ejercicios económicos futuros, distintos del que se estaba ejecutando en el momento de su presentación. Por todo ello, insta el otorgamiento del amparo, el reconocimiento a los recurrentes del derecho reconocido en el art. 23.2 CE en relación con el art. 23.1 CE, así como la anulación de los Acuerdos recurridos.

10. Por providencia de 13 de julio de 2006, se señaló para votación y fallo de esta Sentencia el día 17 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los demandantes de amparo impugnan por la vía del art. 42 LOTC el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 19 de diciembre del año 2000 que inadmitió a trámite, en virtud del art. 105.2 del Reglamento del Parlamento Vasco, una proposición de Ley presentada por miembros del Grupo Parlamentario Popular Vasco, así como el Acuerdo de 30 de enero de 2001 de la misma Mesa que rechazó su reconsideración. En opinión de los recurrentes, ambos Acuerdos vulneran los arts. 23.2 y 23.1 CE al basarse en una interpretación errónea y sesgada del Reglamento parlamentario que obstaculiza el ejercicio de una función inherente a su cargo representativo y, con él, el derecho de participación ciudadana. El Ministerio Fiscal insta la estimación del recurso a partir de la necesidad de llevar a cabo una interpretación restrictiva de las previsiones del Reglamento parlamentario que limitan el ejercicio del ius in officium de los recurrentes. Por su parte, el representante del Parlamento Vasco solicita la desestimación del recurso por cuanto la pretendida limitación de los derechos fundamentales no es atribuible a la Cámara, sino al ejercicio de la potestad del Gobierno Vasco de no dar su conformidad a la tramitación de proposiciones de Ley que impliquen una disminución de los ingresos presupuestarios.

2. Antes de entrar en el fondo del asunto resulta necesario dar respuesta a dos alegaciones del Letrado Mayor del Parlamento Vasco relativas a la legitimación de alguno de los recurrentes y al objeto del recurso. Tiene razón el representante autonómico al poner de relieve, por un lado, que uno de los demandantes de amparo,

don Nicolás Machín Expósito, carece de legitimación activa para interponer el presente recurso, puesto que no suscribió la proposición de Ley inadmitida por la Mesa del Parlamento. Constatado, a la vista de las actuaciones remitidas por la Cámara Vasca, que su nombre no aparece entre los firmantes de dicha proposición, no puede considerarse directamente afectado por la decisión recurrida, tal y como prescribe el art. 46.1 a) LOTC. En la medida en que este déficit de legitimación sólo afecta a uno de los recurrentes, esta circunstancia no tiene, sin embargo, ninguna incidencia en la resolución de la presente demanda de amparo.

También debe rechazarse, por otro lado, la alegación del representante del Parlamento Vasco negando la posibilidad que la vulneración de los arts. 23.2 y 23.1 CE sea atribuible a la propia Cámara, en la medida en que se habría limitado a constatar el ejercicio de una potestad exclusiva del Gobierno Vasco. Como suele ser habitual en los recursos de amparo dirigidos contra decisiones o actos parlamentarios sin valor de ley a los que se imputa la vulneración de un derecho fundamental de configuración legal como el reconocido en el art. 23.2 CE, la respuesta a esta y otras alegaciones debe partir del régimen jurídico y de las concretas circunstancias que han acompañado a la tramitación de la proposición de Ley presentada por los recurrentes.

3. Como se ha reflejado pormenorizadamente en los antecedentes, los legitimados para interponer el presente recurso presentaron en su día una proposición de Ley con el objeto de reformar el art. 133 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La finalidad de dicha reforma era la de garantizar que en supuestos de prórroga de los presupuestos generales del País Vasco también quedasen prorrogadas las aportaciones que las Diputaciones Forales están obligadas a hacer a la hacienda general del País Vasco. Como se reconoce en la motivación de la urgencia con que se pretendía tramitar, esta iniciativa tenía como finalidad inmediata contrarrestar la prórroga presupuestaria anunciada por el Gobierno Vasco para el año 2001. Ninguna de las partes ha puesto en duda que dicha proposición se presentó de acuerdo con lo previsto en los arts. 104, 105.1.1 y 121 del Reglamento del Parlamento Vasco.

La Mesa del Parlamento Vasco admitió en un primer momento a trámite dicha proposición (concretamente a través del Acuerdo de 24 de noviembre de 2000), previa solicitud de un informe a los Servicios Jurídicos de la Cámara, que rechazó que la misma implicase una reforma de la Ley que regula la metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad. A su vez, este Acuerdo fue ratificado el 11 de diciembre de 2000 al rechazarse la solicitud de reconsideración planteada por los Grupos Parlamentarios Euzko-Abertzaleak-Nacionalistas Vascos y Eusko Alkartasuna por no haberse respetado el procedimiento especial de aprobación de tales aportaciones. Aunque la admisión a trámite de las proposiciones de Ley no está expresamente contemplada en la sección del Reglamento del Parlamento Vasco que regula esta figura, puede entenderse que el art. 23.1 del Reglamento otorga cobertura formal a tal decisión, al atribuir a la Mesa del Parlamento la función de “calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos” (5), así como la de “decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento” (6). Como se desprende del propio Acuerdo de la Mesa de 24 de noviembre de 2000, la admisión a trámite de la proposición de Ley aquí discutida fue acompañada de su publicación en el “Boletín Oficial del Parlamento Vasco” y de su

remisión al Gobierno, a la Sección de Plenos y Comisiones, y a los Grupos Parlamentarios para su conocimiento.

El Consejo de Gobierno del País Vasco, por su parte, adoptó en la sesión celebrada el 5 de diciembre de 2000 el Acuerdo de manifestar su criterio contrario a la toma en consideración de la citada proposición de Ley, así como su disconformidad con su tramitación de acuerdo con lo previsto en el art. 105.2 del Reglamento parlamentario. Aunque ambas manifestaciones se contienen en un mismo Acuerdo, cabe destacar, como tuvimos oportunidad de señalar en el Auto 240/1997, de 25 de junio, FJ 3, en un caso relativo a Extremadura, que se trata de dos facultades del ejecutivo sustancialmente distintas. Así, mientras el criterio del Gobierno en relación con la toma en consideración en modo alguno condiciona la tramitación de la proposición de Ley, sino que se limita a dar a conocer a la Cámara su postura respecto a la toma en consideración de la misma en función de criterios de oportunidad, políticos o de otra índole, la conformidad presupuestaria del Gobierno para su tramitación si implica un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios constituye una condición insoslayable para la misma que, en su caso, impide la celebración del debate plenario de toma en consideración. Así se desprende también en el caso del País Vasco de la interpretación a contrario del art. 105.3 del Reglamento del Parlamento, que establece que el transcurso de quince días sin que el Gobierno haya expresado su conformidad o reparos a la proposición presentada permite su inclusión en el orden del día del Pleno para su toma en consideración. En cualquier caso, lo que interesa destacar en este momento es que la discrepancia del Gobierno Vasco para tramitar la proposición de Ley presentada por los parlamentarios del Grupo Popular se basó en la previsión contenida en el art. 105.2 del Reglamento del Parlamento Vasco, precepto éste que otorga al Gobierno quince días para expresar su conformidad con la tramitación de las proposiciones de Ley que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, de acuerdo con lo previsto en el art. 103 del propio Reglamento. Este precepto, que tiene por objeto las enmiendas a los proyectos de Ley que tengan dichos efectos, establece que “no se entenderá que suponen aumento de los créditos las enmiendas que, caso de ser aprobadas definitivamente, difieran su efectividad a un ejercicio presupuestario futuro, ni aquéllas respecto de las que, si superaren el volumen total de créditos presupuestados, el Parlamentario o Grupo proponente indicase en el momento de su presentación con cargo a qué partida del Presupuesto en vigor hubiesen de sufragarse los gastos que ocasione”.

En el caso que nos ocupa cabe destacar que el Gobierno Vasco motivó inicialmente su decisión en que la proposición de Ley presentada por los recurrentes del Grupo Popular implicaba una disminución de los ingresos presupuestarios, sobre todo teniendo en cuenta que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas ya había acordado aumentar las aportaciones de los Territorios Históricos respecto de las previstas en los presupuestos del año 2000. Como se ha señalado en los antecedentes, esta motivación de la decisión fue ampliada a través de un informe de 18 de diciembre de 2000, remitido por la Vicepresidenta del Gobierno al Parlamento Vasco, que cifraba en 58.511,7 millones de pesetas dicho incremento, y que también ponía énfasis en la dimensión cualitativa de la consiguiente reducción (puesto que dichas aportaciones constituyen el 90 por 100 de los ingresos presupuestarios de la Comunidad Autónoma), así como en la consiguiente inseguridad jurídica respecto a las relaciones económico-financieras entre las instituciones comunes y los órganos forales. A raíz de la discrepancia demostrada por el Gobierno Vasco y del informe elevado por los Servicios Jurídicos del Parlamento Vasco sobre el alcance de la misma, la Mesa del Parlamento Vasco decidió inadmitir finalmente a trámite la proposición de Ley presentada por los recurrentes a través de los

Acuerdos ahora recurridos en amparo. Como se desprende de las actas de las sesiones en que se adoptaron, ambos Acuerdos fueron alcanzados con el voto de calidad del Presidente del Parlamento, siendo motivo de discrepancia entre los miembros de la Mesa si la disconformidad del Gobierno era manifiestamente infundada o no.

A diferencia de otros supuestos en que hemos analizado la inadmisión a trámite de una proposición de Ley (SSTC 95/1994, de 21 de marzo, 124/1995, de 18 de julio, y 38/1999, de 22 de marzo), en el presente caso no nos encontramos, pues, ante una decisión unilateral de la Mesa del Parlamento que frustra su tramitación por considerar que carece de contenido normativo, o porque el mismo es inconstitucional o antiestatutario. Como se desprende de los hechos que se acaban de señalar y de las alegaciones de las partes, en el caso que nos ocupa resulta decisivo tener en cuenta que está en juego una potestad del Gobierno, reconocida en el caso del País Vasco en el art. 105.2 de su Reglamento parlamentario (y en el ámbito estatal en el art. 136.6 CE), que se basa en la confianza concedida al Gobierno a través de la aprobación del presupuesto para ejecutar su programa anual de política económica sin que éste sea desnaturalizado a través de iniciativas legislativas parlamentarias. Pero ello no implica necesariamente, como pretende el Letrado Mayor del Parlamento Vasco, que toda limitación de los arts. 23.1 y 23.2 CE derivada del ejercicio de dicha facultad sea imputable directamente al Gobierno Vasco, sin que sea posible atribuir ningún tipo de responsabilidad a la Mesa del Parlamento.

Desde esta perspectiva, resulta evidente que la Mesa del Parlamento Vasco tiene encomendado el control de la disconformidad manifestada por el Gobierno. Sin ir más lejos, y como ya se ha señalado, el art. 105.3 del Reglamento parlamentario otorga al Gobierno un plazo de quince días para ejercer su facultad, transcurrido el cual debe entenderse que la proposición de Ley está en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración. Por otro lado y como señaló en su día el informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento Vasco, dicha disconformidad debe ser expresa y debe basarse en el aumento de los créditos o las disminución de los ingresos presupuestarios como consecuencia de la proposición de Ley objeto de discusión. A su vez, la remisión del art. 105.2 al art. 103 del Reglamento parlamentario también otorga a la Mesa del Parlamento cierto margen de interpretación sobre cuándo puede considerarse que dicho impacto se produce. Sin que sea éste el momento de pronunciarse sobre la intensidad con que la Mesa debe controlar cada uno de estos extremos, lo que debe destacarse ahora es 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. Igualmente, tampoco es posible atribuir a toda decisión de este tipo una usurpación de una facultad que corresponde en exclusiva al Gobierno. Y ello no sólo por la propia existencia del art. 42 LOTC, sino porque, como reconoce el propio Letrado del Parlamento Vasco, la Mesa también debe ejercer su función genérica de calificación respecto a los documentos de índole parlamentaria remitidos por el Gobierno.

Como señala el representante autonómico, es cierto que el Acuerdo de la Mesa de 19 de diciembre de 2000 puede haber inducido a cierta confusión sobre el objeto del recurso al referirse a la inadmisión de la proposición de Ley y no a la admisión del Acuerdo del Gobierno. Pero al margen de las consideraciones que se acaban de hacer, existen dos circunstancias que también deben ser tenidas en cuenta para evitar tal confusión. Por un lado, no debe olvidarse que la propia Mesa ya había admitido a trámite dicha proposición a través de un acuerdo expreso, de modo que podía resultar pertinente un acto en sentido contrario que paralizase su tramitación parlamentaria. Y

por otro lado, también cabe recordar que el acta de la reunión de la Mesa que acordó inadmitir finalmente a trámite la proposición discutida revela que la discusión en el seno de este órgano se centró en si el criterio del Gobierno era manifiestamente infundado o no. Aunque ello demuestra que se tuvo muy en cuenta el parecer del Gobierno, no es posible excluir que también se atendiesen otros criterios señalados por los Servicios Jurídicos de la Cámara como el carácter expreso de la disconformidad gubernamental o su comunicación en plazo y forma. Delimitado el objeto del amparo únicamente en la actuación de la Mesa del Parlamento Vasco, nuestro análisis debe centrarse, pues, en dilucidar si los Acuerdos impugnados han vulnerado los arts. 23.1 y 23.2 CE.

4. La respuesta a este interrogante cuenta con una doctrina jurisprudencial consolidada que, como es lógico, debe ser adaptada a las concretas circunstancias que rodean este caso. Son reiterados, en efecto, los pronunciamientos de este Tribunal en relación con la posible infracción de los arts. 23.2 y 23.1 CE por parte de Acuerdos de las Mesas de los Parlamentos que controlan la regularidad de los escritos y documentos de índole parlamentaria en ejercicio de sus funciones de calificación, admisión a trámite o remisión al órgano competente (por todas, SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 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). Es más, si bien en la mayor parte de casos nos hemos pronunciado en relación con la inadmisión de proposiciones no de Ley, mociones, preguntas, enmiendas y solicitudes de información o de comparencias presentadas por parlamentarios de la oposición, no es ésta la primera ocasión en que debemos resolver un recurso de amparo dirigido contra la inadmisión de una proposición de Ley de origen parlamentario (SSTC 95/1994, de 21 de marzo, 124/1995, de 18 de julio, y 38/1999, de 22 de marzo). Por todo ello, no resulta necesario volver a reproducir íntegramente esta jurisprudencia, sino que es suficiente reiterar los aspectos básicos de la misma como paso previo a su aplicación al presente caso.

Desde esta perspectiva, lo primero que cabe recordar es que el art. 23.2 CE no contempla un derecho fundamental de los parlamentarios al cumplimiento de la legalidad parlamentaria, sino un derecho a ejercer las facultades inherentes al núcleo de su función representativa de acuerdo con lo previsto en dicha normativa y en condiciones de igualdad. El ius in officium tutelado por dicho precepto no otorga, por lo tanto, relevancia constitucional a cualquier infracción del Reglamento parlamentario, sino únicamente a las que vulneran este derecho fundamental.

Por otro lado, la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE) y la propia naturaleza del art. 23.2 CE como derecho de configuración legal también obligan a otorgar a los Parlamentos y, significativamente, a sus órganos rectores, un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer. Ello no sólo nos ha llevado frecuentemente (recientemente, en la STC 129/2006, de 24 de abril, FJ 2) a recordar que en este tipo de procedimientos el control de la actividad parlamentaria debe realizarse exclusivamente desde la perspectiva de los derechos fundamentales, sino que también nos ha conducido a emplear un parámetro de control que tiene muy en cuenta la naturaleza de las Mesas de los Parlamentos y las funciones que desarrollan. Así, en los supuestos en que nos hemos tenido que pronunciar sobre el control que ejercen las Mesas sobre la regularidad de los escritos y documentos parlamentarios hemos partido de la legitimidad constitucional de dicho control en la medida en que las mismas “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” (por todas,

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).

Ahora bien, 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. Así, en la STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 6, señalamos la necesidad de “insistir, una vez más, en el deber de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (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 ATC 188/1999, de 10 de mayo, FJ 5)”. Aplicando al presente caso nuestra reiterada doctrina sobre la íntima conexión entre motivación y limitación de los derechos fundamentales, es evidente que la motivación de la inadmisión de la proposición de Ley es la que hace posible su reconsideración ante la propia Mesa primero y su posterior impugnación ante el Tribunal Constitucional.

En consecuencia, a la Mesa le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria. No obstante, el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos dirigidos a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3.b; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2; y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3.a).

5. Siguiendo el criterio habitual en nuestra jurisprudencia, la aplicación de esta doctrina al presente caso debe partir de la constatación de que la decisión recurrida obstaculiza objetivamente una facultad que forma parte sin ningún género de dudas del núcleo de la función representativa parlamentaria. Basta remitirse, en este sentido, a la STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3, en la que nos pronunciamos por primera vez sobre la inadmisión de una proposición de Ley por parte de la Mesa de un Parlamento autonómico y señalamos que estas proposiciones “no sólo son una forma —sin duda, la más señalada y expresiva— de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, [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”. Esta doble naturaleza de las proposiciones de Ley no sólo pone claramente de relieve la íntima conexión entre los dos apartados del art. 23 CE, sino que su ejercicio se integra claramente en el núcleo del ius in officium protegido constitucionalmente a través del art. 23.2 CE. Como se desprende de las SSTC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3, y 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3, ello obliga a ser extremadamente rigurosos con las decisiones de los órganos rectores de las Cámaras que inadmiten a trámite dichas iniciativas y que limitan, por lo tanto, ambos derechos.

Constatado este hecho, la resolución del presente recurso de amparo debe partir, en segundo lugar, de la cobertura legal de los Acuerdos recurridos. Como hemos señalado en los fundamentos jurídicos anteriores, tanto la presentación de la proposición de Ley como su inicial admisión a trámite y su posterior inadmisión tienen su apoyo formal en diversos preceptos del Reglamento parlamentario vasco. En el caso de esta última decisión, que es la realmente recurrida, resulta evidente que las normas que la fundamentan son las contenidas en los arts. 103 y 105.2 (en lo que a la disconformidad del Gobierno se refiere), y en el art. 23, apartados 4 y 5 (por lo que respecta a las facultades de ordenación de la Mesa del Parlamento Vasco). Ello impide admitir la alegación que en algún momento han hecho los recurrentes en el sentido que la decisión de la Mesa carece de cobertura legal en la medida en que los efectos presupuestarios de la proposición de Ley no afectan al ejercicio vigente, sino al futuro. En el fondo, esta alegación tiene por objeto la interpretación de los arts. 103 y 105.2 del Reglamento parlamentario y, concretamente, la motivación dada por la Mesa del Parlamento para llevar a cabo dicha interpretación. De ahí que el problema del presente recurso de amparo no afecte a la legalidad de la decisión impugnada, sino a su motivación.

La invocación expresa del art. 105.2 por parte del primer Acuerdo impugnado ya implica, como es lógico, cierto grado de motivación formal del mismo. Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, el acta de la reunión en que se adoptó dicho Acuerdo se limita a señalar que “[e]l Presidente y la Secretaria Segunda de la Mesa consideran que el criterio del Gobierno debe ser aceptado por no ser manifiestamente infundado”, y que “[e]l Vicepresidente Primero y la Secretaria Segunda, al contrario, consideran que la disconformidad del Gobierno es manifiestamente infundada”. Por su parte, el acta de la reunión en que la Mesa rechazó la reconsideración de dicho Acuerdo también es sucinta y únicamente refleja el resultado de la votación (que también se resolvió por el voto de calidad del Presidente) y se limita a recoger que “el Vicepresidente Primero y el Secretario se muestran a favor de la reconsideración [y] el Presidente y la Secretaria Segunda no son partidarios de la reconsideración”. Al margen de la confusión en la primera acta, es evidente que tal forma de proceder no satisface las exigencias de motivación formal recordadas anteriormente. Como señalamos en la STC 40/2003, de 27 febrero, FJ 6, en un supuesto similar relativo también al País Vasco, el hecho de hacer constar lacónicamente la opinión de los diversos miembros de la Mesa “no elimina el defecto formal de motivación señalado, ya que se trata únicamente de la opinión de dos miembros de la Mesa, sin que conste en los Acuerdos impugnados las concretas y precisas razones en que ésta fundó su decisión de inadmisión a trámite”. Si en aquel caso las discrepancias en el seno de la Mesa tenían por objeto si la iniciativa presentada había seguido un informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara o no, en el presente la discusión se centra, como se ha visto, en si la disconformidad del Gobierno respecto a la tramitación de la proposición de ley es manifiestamente infundada o no. De todos modos, la ausencia de cualquier tipo de referencia en relación con los motivos que conducen a la Mesa a considerar lo primero no permite entender satisfecha la exigencia de motivación formal que requiere cualquier limitación de los arts. 23.2 y 23.1 CE.

Ello no obstante, y al margen de las consideraciones funcionales presentes en el supuesto actual, este déficit de motivación tampoco debe conducirnos en este caso (como tampoco lo hizo en la STC 40/2003) a estimar el presente amparo, dado que lo importante de la dimensión formal del deber de motivación es hacer posible el control de la decisión recurrida. El hecho de remitirse, aunque sea implícitamente, al criterio mantenido por el Gobierno en el sentido de no considerarlo manifiestamente infundado ha permitido a los recurrentes rebatir este criterio, tal y como se desprende del escrito de reconsideración y de sus alegaciones en el presente proceso. De ahí que desde un punto de vista constitucional el problema no esté en la ausencia de motivación (como tampoco lo estaba en la ausencia de cobertura legal), sino en su hipotética insuficiencia, extremo éste que afecta a la dimensión material del deber de motivación.

6. Desde esta perspectiva, resulta imprescindible insistir en que la actuación de la Mesa objeto de debate se enmarca en el ejercicio de una facultad del Gobierno reconocida expresamente en los arts. 103 y 105.2 del Reglamento del Parlamento Vasco. Como se ha señalado anteriormente, tal facultad 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 nuestro caso, que la iniciativa parlamentaria en cuestión implique una disminución de los ingresos presupuestarios). Pero dicha institución, que no sólo se contempla a nivel autonómico, sino que también tiene un respaldo constitucional explícito (art. 134.6 CE), es evidente que afecta a las relaciones Parlamento-Gobierno y, por lo tanto, al sistema institucional estatal y autonómico, lo cual debe ser tenido en todo momento en cuenta al pronunciarse sobre su concreta aplicación.

Aunque la propia normativa aplicable limita la conformidad del Gobierno a la concurrencia de un requisito material como la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios que, de acuerdo con nuestra doctrina, abre las puertas a un control desde la perspectiva de la proporcionalidad y la razonabilidad, 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. En 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.

Ello no implica, sin embargo, que el criterio de la Mesa pueda ser abiertamente discutido por los parlamentarios que han visto frustrada su iniciativa legislativa. De nuevo aquí las consideraciones funcionales que rodean a esta institución y a su control no pueden ser desconocidas, y obligan a limitar nuestro control a las decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables. Como se ha señalado anteriormente, también en este supuesto resulta necesaria algún tipo de motivación respecto al carácter no manifiestamente infundado, en opinión de la Mesa, de la disconformidad del Gobierno. Aunque en el presente caso tal motivación no se da, ello no significa que se hayan vulnerado los derechos reconocidos en los arts. 23.2 y 23.1 CE. En este sentido debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que los recurrentes han conocido en todo momento los motivos por los cuales el Gobierno consideraba que su proposición de Ley implicaba

una disminución de los ingresos presupuestarios. Prueba de ello es que los mismos han sostenido que dicha disminución, que en ningún momento han negado, no se iba a producir en el ejercicio presupuestario en curso y que, en su caso, se trataba de una disminución transitoria y condicionada a la aprobación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2001.

Estos argumentos llevan implícita una determinada interpretación de los arts. 103 y 105.2 del Reglamento parlamentario que vincula los efectos de la iniciativa combatida por el Gobierno con el ejercicio presupuestario en vigor. Como hemos señalado reiteradamente, el art. 23.2 CE no contempla, sin embargo, un derecho fundamental a una determinada interpretación de la normativa parlamentaria, ni resulta vulnerado por cualquier infracción de la misma, sino que únicamente puede ser vulnerado por una interpretación arbitraria e irrazonable de la facultad de los recurrentes de presentar proposiciones de Ley. A la luz de las circunstancias que lo han rodeado, no es posible considerar que tal circunstancia se haya producido en el presente caso. Partiendo de las consideraciones funcionales que rodean a esta institución, no puede afirmarse que la motivación del Gobierno Vasco para fundamentar su disconformidad carezca de verosimilitud y de lógica. Se basa, en primer lugar, en datos objetivos que no han sido rebatidos por ninguna de las partes, tales como la existencia de un Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas públicas determinando las aportaciones de los territorios forales a los Presupuestos Generales del País Vasco para el año 2001, y la lógica disminución de tales aportaciones en caso de ser aprobada la proposición de Ley debatida. Por otro lado, lo que en el fondo discuten los recurrentes y el Ministerio Fiscal es el ámbito temporal en que debe producirse dicha disminución de ingresos, que ambas partes sitúan en el mismo ejercicio en que presentó la proposición de Ley objeto de discusión. Pero el criterio del Gobierno, compartido implícitamente por la Mesa del Parlamento, en sentido contrario no puede considerarse arbitrario o irrazonable. Debe tenerse en cuenta que la finalidad de la disconformidad del Gobierno es garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos o prorrogado como consecuencia de la no aprobación de esta Ley. Por otro lado, la urgencia con que pretendía tramitarse la proposición de Ley debatida, así como la ausencia de cualquier período de *vacatio legis* en caso de aprobación, no permitían considerar que los efectos de una prórroga de las aportaciones de los territorios forales eran meramente futuros y no afectaban a la ejecución de un programa económico inminente. Finalmente, y como hemos recordado recientemente, es evidente que la relación de confianza que contribuye a sostener la necesaria conformidad del Gobierno no cierra las puertas a la posibilidad de que el Parlamento la retire a través de los instrumentos expresamente previstos al efecto. En este contexto, la actuación de la Mesa tampoco puede considerarse que encubre una decisión que correspondía a otros órganos parlamentarios o judiciales, sino que, por el contrario, una eventual obstaculización de la disconformidad manifestada por el Gobierno hubiese excedido las funciones reservadas al órgano rector del Parlamento Vasco.

F A L L O

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don Leopoldo Barrera de los Ríos y otros legitimados para interponer el presente recurso.

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

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