

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

956 *Sala Primera. Sentencia 139/2018, de 17 de diciembre de 2018. Recurso de amparo 729-2018. Promovido por ochenta y un diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso respecto de los acuerdos de la mesa de la cámara que impidiendo la toma en consideración de una proposición de ley sobre modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones, a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva. Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes: incorrecta realización de la función de calificación de la iniciativa parlamentaria que se sustenta sobre apreciaciones hipotéticas, sin contrastar su impacto real y efectivo sobre los presupuestos generales del Estado vigentes (SSTC 34/2018 y 44/2018).*

ECLI:ES:TC:2018:139.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Juan José González Rivas, Presidente; don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Alfredo Montoya Melgar, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 729-2018, promovido por doña Margarita Robles Fernández, como portavoz entonces del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, y los diputados de dicho Grupo Parlamentario Socialista, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura y defendidos por el Letrado don Alberto Cachinero Capitán, contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 24 de octubre de 2017 que, con aceptación del criterio del Gobierno de la Nación, resolvió la no procedencia de someter la proposición de ley sobre modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones, a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, que dicho grupo parlamentario había presentado, para su toma en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados, así como contra el acuerdo de la misma Mesa de 21 de noviembre de 2017, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el anterior. Ha sido parte la Letrada de las Cortes Generales, en la representación que ostenta, y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Presidente don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 8 de febrero de 2018, la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura, en nombre y representación de doña Margarita Robles Fernández, portavoz entonces del Grupo Parlamentario

Socialista del Congreso de los Diputados, y de los diputados de dicho Grupo don José Luis Ábalos Meco, doña Miriam Alconchel Gonzaga, doña Ángeles Álvarez Álvarez, don Javier Antón Cacho, don José María Barreda Fontes, doña Meritxell Batet Lamaña, don Pablo Bellido Acevedo, doña Patricia Blanquer Alcaraz, doña Ana María Botella Gómez, don José Miguel Camacho Sánchez, don Gregorio Cámara Villar, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Pilar Cancela Rodríguez, doña Zaida Cantera de Castro, don Ciprià Císcar Casabán, don Ricardo Cortés Lastra, don Manuel Cruz Rodríguez, doña Carmen Rocío Cuello Pérez, doña María del Rocío de Frutos Madrazo, don Salvador de La Encina Ortega, don José Juan Díaz Trillo, don Odón Elorza González, don Jesús María Fernández Díaz, doña Sonia Ferrer Tesoro, doña María Aurora Flórez Rodríguez, don Sebastián Franquis Vera, don Óscar Galeano Gracia, don Ricardo Antonio García Mira, doña Josefa Inmaculada González Bayo, doña Natalia González Peláez, don Manuel Gabriel González Ramos, doña María González Veracruz, don Juan Luis Gordo Pérez, doña Lidia Guinart Moreno, don Antonio Gutiérrez Limones, don Miguel Ángel Heredia Díaz, don Antonio Hernando Vera, doña Sofía Hernanz Costa, don Antonio Hurtado Zurera, don Juan Jiménez Tortosa, don Marc Lamuà Estañol, don José Javier Lasarte Iribarren, doña Adriana Lastra Fernández, don Patxi López Álvarez, doña María Pilar Lucio Carrasco, don César Luena López, doña María Guadalupe Martín González, doña María Luz Martínez Seijo, don Guillermo Antonio Meijón Couselo, doña Carlota Merchán Mesón, don Pedro José Muñoz González, doña Micaela Navarro Garzón, don Gonzalo Palacín Guarné, doña Esther Peña Camarero, doña María Mercè Perea i Conillas, doña María Soledad Pérez Domínguez, doña Margarita Pérez Herráiz, don Pere Joan Pons Sampietro, don Antonio Francisco Pradas Torres, don Artemi Vicent Rallo Lombarte, doña Elvira Ramón Utrabo, don César Joaquín Ramos Esteban, doña María Tamara Raya Rodríguez, doña Isabel Rodríguez García, doña Juana Amalia Rodríguez Hernández, doña María Soraya Rodríguez Ramos, doña María del Mar Rominguera Salazar, don Joan Ruiz i Carbonell, don Luis Carlos Sahuquillo García, don José Ignacio Sánchez Amor, don Pedro Saura García, don David Serrada Pariente, doña María Jesús Serrano Jiménez, don José Enrique Serrano Martínez, don Felipe Jesús Sicilia Alférez, don Rafael Simancas Simancas, doña Susana Sumelzo Jordán, don José Andrés Torres Mora, doña Victoria Begoña Tundidor Moreno, don Ignacio Urquizu Sancho y don José Zaragoza Alonso, interpuso recurso de amparo contra los acuerdos referidos en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En fecha 7 de septiembre de 2017, el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados presentó una «Proposición de Ley sobre modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones, a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva».

La Mesa del Congreso, en su reunión de 12 de septiembre del mismo año, calificó la iniciativa con núm. de expediente 122/000124, admitiéndose a trámite, dando traslado al Gobierno a los efectos de lo dispuesto en el artículo 126 del Reglamento de la Cámara y ordenando su publicación en «el Boletín Oficial de las Cortes Generales», lo que tuvo lugar el 15 de septiembre de 2017.

La proposición de Ley comprendía un único artículo, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

(i) En su exposición de motivos, tras hacerse varias consideraciones sobre las pensiones no contributivas, se indicaba que la iniciativa legislativa iba dirigida a remediar los efectos que se pueden derivar de la consideración jurídica actual de la unidad económica de convivencia, en los supuestos de que la misma se produzca entre familiares directos y dentro de un mismo centro residencial. A modo de ejemplo, se decía, «recientemente, se ha tenido conocimiento de la exclusión como beneficiaria de

una pensión no contributiva de una mujer de avanzada edad por el hecho de que una hermana ha sido internada en la misma residencia de mayores, al estimar que en este caso también nos encontramos en una unidad de convivencia. Efectivamente, la Administración gestora consideró que, por el hecho de convivir en un mismo lugar, ambas personas formarían parte de la misma unidad familiar y, por tanto, se computaban las rentas de las dos hermanas, superando el límite de rentas de la unidad familiar establecido en la Ley general de la Seguridad Social, con el efecto de la extinción de la pensión no contributiva que venía percibiendo la pensionista. Este hecho supuso una doble consecuencia: la primera, tener que abandonar la residencia de mayores, al no poder sufragar los gastos derivados de la misma. Y, segunda, dejar de convivir con su hermana en unos momentos de la vida en que resultan tan necesarios los lazos familiares y de ayuda mutua».

(ii) Su artículo único recogía la modificación del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 octubre, a los efectos de añadir un segundo párrafo al apartado 4 del artículo 363, que define la unidad económica de convivencia, en los siguientes términos:

«No se considerará que existe unidad económica en los supuestos de familiares en segundo o tercer grado de consanguinidad que convivan en un centro asistido o residencia para mayores.»

(iii) En la disposición transitoria de la proposición de ley se contemplaba la revisión de los supuestos de extinción de la pensión no contributiva que se hubieran producido al considerar unidad económica la convivencia de familiares en segundo o tercer grado de consanguinidad, en un centro asistido o residencia para mayores.

(iv) Finalmente, comprendía dos disposiciones finales destinadas, respectivamente, a recoger el título competencial y a disponer su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

b) El 21 de octubre de 2017, el Gobierno, a través del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, comunicó a la Mesa del Congreso su no conformidad con la tramitación de la proposición de ley, en virtud de lo dispuesto en el artículo 134.6 de la CE y 126.2 del Reglamento, por suponer la misma un aumento de los créditos presupuestarios. A tal efecto, acompañaba a aquel escrito un informe del gabinete del Ministro de Hacienda y Función Pública, en el que, en síntesis, se destacaban los siguientes aspectos:

(i) Una vez que, precedido con el título «contenido», se describe la iniciativa legislativa, bajo la rúbrica «informe», se explica que el objetivo principal de las prestaciones no contributivas a las que se refiere el artículo 363 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social es el de atender a situaciones de necesidad no suficientemente cubiertas por los mecanismos sociales existentes. Condicionar el acceso a estas prestaciones en base a un cómputo de rentas, tiene como finalidad garantizar una seguridad jurídica a los ciudadanos respecto a la determinación del derecho y cuantía de las pensiones no contributivas, y condicionarlas a los recursos familiares intenta acabar con los casos de sobreprotección social. El requisito de insuficiencia de recursos se objetiva en un límite de ingresos equivalente a la cuantía de la pensión. Si el beneficiario está integrado en una unidad de convivencia, se computan los ingresos de todos los miembros de la misma, y dicho límite se eleva en un setenta por ciento por cada uno de los demás integrantes de la unidad económica.

(ii) A continuación, bajo la rúbrica «valoración presupuestaria», el informe contiene un cuadro sobre la evolución del importe de gasto por las pensiones no contributivas desde el año 2010 a septiembre de 2017. En dicho cuadro se expresan desglosados los importes brutos por cada tipo de pensiones, los totales, así como el número de pensiones, también desglosado por años y tipos.

(iii) Finalmente, en el apartado «conclusión», se afirma que «la modificación del régimen aplicable a las pensiones no contributivas en los términos planteados por la proposición de ley comportaría un incremento de gasto público que, dado el actual marco de consolidación fiscal, podría no ajustarse a los escenarios de los próximos ejercicios».

Considera, además, que dado que la iniciativa comprende una disposición transitoria que otorga carácter retroactivo a la modificación, «a la vista de los importes abonados desde el año 2012 (5 años de retroactividad) y, suponiendo que las denegaciones por el motivo que se intenta regular pudieran suponer como mínimo un 0,1 por 100 del total (unas 400 personas), la aplicación de esta proposición de Ley supondría un incremento presupuestario de como mínimo 13,5 millones de euros (13.411.882 €)».

c) En fecha 24 de octubre de 2017 la Mesa del Congreso acordó que, expresada por el Gobierno su disconformidad con la proposición de ley, en virtud de lo dispuesto en el artículo 134.6 de la CE, y 126.2 del Reglamento de la Cámara, no procedía la toma en consideración por el Pleno de la citada proposición de ley, disponiendo comunicar este acuerdo al Grupo Parlamentario autor de la iniciativa legislativa.

d) Por el Grupo Parlamentario Socialista se presentó solicitud de reconsideración del acuerdo de la Mesa de fecha 24 de octubre de 2017, pidiendo que se acordara por la Mesa que la motivación del Gobierno para oponerse a la tramitación de la proposición de ley no cumplía los requisitos de razonabilidad y suficiencia, por no afectar su contenido a los créditos presupuestarios del presupuesto vigente y, en consecuencia, se solicitaba la admisión a trámite para su toma en consideración por el Pleno, conforme a lo dispuesto en el artículo 126 del Reglamento.

e) La Mesa del Congreso, en su reunión de fecha 21 de noviembre de 2017, acordó desestimar la solicitud de reconsideración presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, comunicando dicho acuerdo a su portavoz. Dicho acuerdo argumenta, en síntesis, lo siguiente:

(i) Los artículos 134.6 CE y 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados establecen que la tramitación de las proposiciones de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requiere la conformidad del Gobierno, en lo que viene a ser el reconocimiento en favor de éste de una facultad para asegurarle un ámbito de acción propia, en los términos señalados por el ATS 1472/2010 en relación con la STC 99/1987.

(ii) El Gobierno ha entendido que la aprobación de la proposición de ley de referencia tendría un impacto presupuestario directo, sin que, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, la Mesa haya realizado una valoración contraria a aquél. Según ha señalado el Tribunal Constitucional, debe tenerse en cuenta que la finalidad de la disconformidad del Gobierno es garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la ley de presupuestos (STC 242/2006), así como que la actuación de la Mesa en este ámbito se enmarca dentro del ejercicio de una facultad del Gobierno, siendo ésta una facultad que debe entenderse como una manifestación más del llamado «parlamentarismo racionalizado».

(iii) La disconformidad a la tramitación de la proposición de ley se ha llevado a cabo por el órgano legitimado para hacerlo, dentro del plazo establecido al efecto y adjuntando motivación que la Mesa considera expresa, suficiente y no arbitraria. En tales circunstancias, no puede la Mesa sustituir al Gobierno en el ejercicio de la facultad constitucionalmente atribuida y reglamentariamente reconocida. No puede considerarse arbitrario el ejercicio de tal prerrogativa dado que, en los términos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, «la arbitrariedad e irrazonabilidad se producen cuando la motivación es una mera apariencia. Son arbitrarias o irrazonables las resoluciones carentes de razón, dictadas por puro capricho, huérfanas de razones formales o materiales y que, por tanto, resultan mera expresión de voluntad» (SSTC 215/2006 y 30/2017), lo que no ocurre en este caso, en el que el Gobierno, a juicio de la Mesa, ha fundamentado suficientemente su disconformidad.

3. La parte recurrente aduce en su demanda de amparo que se ha producido una vulneración de su derecho a ejercer las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, con los requisitos que señalen las leyes, reconocido en el artículo 23.2 CE.

a) Entienden los recurrentes que el veto del Gobierno excede las previsiones del artículo 134.6 CE, pues el ejercicio por el Gobierno de esta facultad debe estar suficientemente razonado y no puede, en ningún caso, resultar arbitrario. Esta prohibición de arbitrariedad, argumentan, es aún más exigible cuando de la actuación del poder público, en este caso del Gobierno, se deriva la afectación de las facultades constitucionalmente atribuidas a las Cortes Generales, como sucede con la capacidad de iniciativa legislativa constitucionalmente reconocida en el artículo 87.1 CE, y del derecho fundamental de participación política del artículo 23.2 CE y del *ius in officium* de los parlamentarios. En este sentido, con carácter general y en sede teórica, la aplicación de las previsiones del artículo 134.6 CE a un ámbito temporal más amplio del que deriva de los presupuestos generales aprobados, supone una limitación de la facultad de iniciativa legislativa que no cuenta con base constitucional, ni legal, toda vez que el artículo 134.6 CE se refiere, literalmente, al carácter «presupuestario» de los ingresos y gastos afectados, siendo necesario identificar un parámetro de valoración objetivo de las consecuencias de la iniciativa parlamentaria y ese parámetro sólo puede encontrarse en el ejercicio presupuestario en vigor en el momento de presentarse la iniciativa, a falta de la cual la conformidad gubernamental se reduce a un puro ejercicio de discrecionalidad cuando no de arbitrariedad.

b) En el caso planteado y a la vista del informe del Gobierno, a juicio de la parte recurrente, la oposición del mismo a la tramitación de la proposición de ley pretende justificarse en una mera posibilidad («podría no ajustarse») referida a ejercicios presupuestarios futuros, atendiendo al actual marco de consolidación fiscal, lo que quedaría fuera de la facultad prevista en el artículo 134.6 CE. Por otro lado, el coste presupuestario alegado de 13,5 millones de euros se fundamenta en una mera conjetura. La gravedad de la afectación de las facultades del Parlamento exige al Gobierno que, al ejercer su prerrogativa, argumente debidamente el aumento de gastos de forma concreta y determinable cuantitativamente en los créditos que se verían específicamente afectados.

A continuación se refiere la demanda a una serie de datos y porcentajes relativos a las pensiones de invalidez, a las pensiones de jubilación no contributivas etc., para argumentar que no existe una afectación del presupuesto en vigor, como pretende el Gobierno, concluyendo que «los datos de ejecución presupuestaria de los que el Gobierno disponía en el momento de oponerse a la tramitación parlamentaria de la proposición no avalaban su afirmación de que la aprobación y aplicación de la iniciativa hubiera implicado un incremento del gasto presupuestario». Añade que «la falta de justificación de la oposición del Gobierno deviene de la incorrecta atribución de coste presupuestario a la iniciativa cuya tramitación se pretende impedir. No es la proposición de ley presentada por el Grupo Socialista la que viene a modificar la normativa existente en el momento de la aprobación del presupuesto, con un hipotético y subsiguiente aumento de gasto presupuestario, sino que es la Administración gestora de las prestaciones la que, modificando el criterio de interpretación de la norma seguido hasta entonces, viene a producir una innovación en su aplicación cuyos efectos la iniciativa parlamentaria de referencia pretende subsanar».

A juicio de la parte recurrente, la aplicación del artículo 363 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobada por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, que se corresponde con el artículo 144 del anterior texto refundido (del año 1994), no permitía la exclusión del derecho a causar pensión no contributiva por la mera convivencia en la misma residencia. A tal fin se refiere a la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2005, transcribiendo parte de su contenido. Por tanto, no puede afirmarse que la proposición de ley del Grupo Socialista venga a producir un incremento de gasto presupuestario respecto del presupuesto en vigor, sino que, al contrario, el informe del Gobierno manifestando su disconformidad con

la tramitación de la proposición de Ley no identifica correcta y adecuadamente los créditos presupuestarios que pudieran haberse visto afectados por la aprobación y aplicación de la iniciativa legislativa, ni tiene en cuenta la posibilidad, prevista en la propia ley de presupuestos de ese año, de aplicación de otros créditos provenientes de remanentes de tesorería.

c) Acto seguido razona la demanda sobre la vulneración del derecho fundamental del artículo 23.2 CE producida por la Mesa del Congreso de los Diputados.

Se refiere al informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 28 de noviembre de 2016 sobre las facultades de la Mesa respecto de la calificación de los escritos de disconformidad del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley, al Auto núm. 14724/2010 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y a la doctrina de este Tribunal declarada en sus SSTC 222/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio, de las que cita determinados pasajes, para concluir que la Mesa no ha llevado a cabo un examen del contenido de la motivación aportada por el Gobierno para expresar su disconformidad con la tramitación de la iniciativa. Según la demanda, los acuerdos impugnados vulneraron el derecho fundamental de los recurrentes a ejercer sus cargos con los requisitos previstos en las leyes, reconocido en el artículo 23.2 CE, al aceptar el criterio de disconformidad del Gobierno con la tramitación de la proposición de ley, sin llevar a cabo un examen de la suficiencia de la justificación del mismo desde la perspectiva de la razonabilidad y de la ausencia de arbitrariedad.

La demanda termina suplicando que se reconozca el derecho de los recurrentes a ejercer las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, con los requisitos que señalen las leyes, reconocido en el artículo 23.2 CE, que se declare la nulidad de los acuerdos impugnados y se restablezca a los Diputados recurrentes en la integridad de su derecho «mediante la declaración de que procede la toma en consideración de la proposición de Ley, presentada por el Grupo Socialista, sobre modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones, a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 126 del Reglamento de la Cámara».

4. Mediante providencia de 16 de julio de 2018, la Sección Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo presentada, «apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2, a)].», y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Presidenta del Congreso de los Diputados a fin de que, en plazo que no exceda de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al expediente administrativo que dio lugar al referido acuerdo, acompañándose a la mencionada comunicación copia de la demanda para conocimiento de la Mesa del Congreso de los Diputados, a los efectos de su personación en el presente proceso constitucional.

5. Por medio de escrito presentado el día 19 de julio de 2018, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara del 17 de julio anterior, que ordenó dar traslado al Tribunal de fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes, al tiempo que decidía personarse en el procedimiento por medio de la Letrada jefe de la asesoría jurídica de la Secretaría general de la Cámara.

6. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia de la Sección Primera de este Tribunal de fecha 18 de septiembre de 2018, se acordó tener por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por el Congreso de los Diputados, y el escrito de la Letrada de las Cortes Generales, teniéndola por personada y parte en nombre y representación de la Mesa de la Cámara, y, con arreglo al artículo 52 LOTC, conceder a

tal parte y al Ministerio Fiscal el plazo común de veinte días para que, con vista de las actuaciones, formularan alegaciones.

7. En fecha 22 de octubre de 2018 la Letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, presentó su escrito de alegaciones en que solicita la desestimación íntegra del recurso de amparo.

a) Comienza su expositivo haciendo una referencia pormenorizada a la financiación de las pensiones no contributivas a través de la Ley de presupuestos generales del Estado. Tras referirse a las diversas clases de pensiones, a su finalidad y a su regulación, argumenta que «no nos corresponde aquí entrar a analizar si realmente se ha producido un cambio de criterio de la administración competente que motivó el triste caso que los recurrentes citan en la exposición de motivos de la iniciativa». Las cuestiones relativas a la errada denegación de la pensión no contributiva y el cambio de criterio interpretativo «son claramente cuestiones de legalidad que pueden intentar resolverse por los interesados ante la jurisdicción ordinaria o incluso por la propia Administración como, de hecho, así ocurrió pues justo antes de presentarse este recurso el 8 de febrero de 2018, el problema que da origen a la iniciativa fue resuelto mediante una instrucción del Imsero [instituto de mayores y servicios sociales] de fecha 13 de febrero, que remitió a las Comunidades Autónomas, en la cual se da una nueva interpretación de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS), para que no se considerara como una misma unidad familiar a los hermanos que convivan en la misma residencia de mayores, a efectos del cobro de una pensión no contributiva, como se pudo conocer por los medios públicos».

A los efectos de este recurso, lo único que resulta relevante es que el gasto correspondiente al pago de estas pensiones se financia a través de un crédito previsto en los presupuestos generales del Estado. Las pensiones no contributivas se financian a través de aportaciones del presupuesto del Estado al de la Seguridad Social, figurando el crédito en el presupuesto de gastos y dotaciones del Imsero, abonándose a través de la Tesorería General de la Seguridad Social, excepto en las Comunidades Autónomas de Navarra y el País Vasco.

En el caso que nos ocupa, podemos encontrar las asignaciones destinadas a estas pensiones en la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017 (LPGE 2017). Así, el artículo 12.3, dispone:

«El presupuesto del Instituto de Mayores y Servicios Sociales se financiará en el ejercicio del año 2017 con aportaciones del Estado para operaciones corrientes por un importe de 3.997.833,94 miles de euros y para operaciones de capital por un importe de 6.125,00 miles de euros, así como por cualquier otro ingreso afectado a los servicios prestados por la Entidad, por un importe estimado de 37.209,97 miles de euros.»

En cumplimiento del deber de actualización (art. 62 LGSS), el artículo 35 establece: «Las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como de Clases Pasivas del Estado, experimentarán en 2017 con carácter general un incremento del 0,25 por ciento, en los términos que se indican en los artículos correspondientes de esta Ley».

Aplicando dicho porcentaje, el artículo 44. Uno, señala: «Para el año 2017, la cuantía de las pensiones de jubilación e invalidez del sistema de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva, se fijará en 5.164,60 euros íntegros anuales».

Todo este conjunto normativo no hace más que evidenciar que estamos ante un gasto de naturaleza presupuestaria que forma parte del contenido necesario de la Ley de presupuestos generales del Estado. No estamos ante un hipotético programa del fondo social europeo o de un remoto impacto en créditos de personal, sino ante prestaciones de la Seguridad Social que como tales se integran en el presupuesto de la Seguridad Social y por lo tanto en la Ley de presupuestos generales del Estado (arts. 2 y 3 de la Ley general presupuestaria), Sección 60, lo que ya diferencia radicalmente este caso de

otros resueltos recientemente por este Tribunal sobre vetos del Gobierno, en los cuales el Gobierno no identificó la partida presupuestaria concreta que recogía las correspondientes asignaciones (STC 34/2018, de 12 de abril, sobre la reforma de la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa; STC 44/2018, de 26 de abril, sobre la reforma del Estatuto de los trabajadores; y STC 94/2018, de 17 de septiembre, sobre las centrales nucleares).

b) A continuación se refiere la Letrada de las Cortes Generales a la existencia de un incremento de un crédito presupuestario. Argumenta que parece razonable asumir un incremento de gasto si se amplía el ámbito subjetivo de los beneficiarios al reinterpretar el concepto de unidad económica familiar mediante la modificación del artículo 363.4 LGSS en los términos propuestos. Si bien es cierto que el informe del Gobierno hace referencia a que el incremento de gasto público podría no ajustarse para próximos ejercicios al marco de consolidación fiscal, motivación que no se ajustaría a los criterios jurisprudenciales según los cuales la observación del Gobierno tiene que referirse al ejercicio presupuestario actual, este no es el único argumento sino que va seguido de otros dos de enorme importancia: la aplicación retroactiva prevista por la iniciativa y la estimación del Gobierno para 2017 a la vista de importes pagados desde el año 2012.

De la disposición transitoria, en relación con la disposición final segunda, que prevé la entrada en vigor «de la presente Ley» al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», se desprende que de tramitarse con éxito la proposición de ley y entrar en vigor durante el año 2018 (sic), habría que abonar, además de los casos que pudieran surgir *ex novo*, aquellos previstos en la mencionada disposición transitoria, lo cual sí que incidiría en el ejercicio presupuestario vigente en el momento en que el Gobierno formula su oposición. No se puede sostener que el cálculo efectuado en el informe del gobierno [13,5 millones de euros, equivalente al 0,1 por 100 del total (unas 400 personas)] esté basado en una mera conjetura pues son de acceso público las revisiones anuales y las revisiones de oficio y a instancia de parte de cada año, que se pueden consultar en el informe del Imsero que recoge un exhaustivo análisis sobre las revisiones en el periodo 2012-2017, con indicación de si han dado lugar o no a modificación de la cuantía y las causas de extinción de las pensiones. La afirmación que realizan los recurrentes de que el saldo no ejecutado en el mes de diciembre de 2017 será superior al del mismo mes de diciembre de 2016, carece de cualquier sustento y no deja de ser un mero cálculo hipotético, pues no se puede vaticinar en el mes de octubre de 2017, cuál será la ejecución final en el mes de diciembre de 2017. Además, supone la introducción de un nuevo requisito no previsto, que es la existencia de un saldo positivo o suficiente de la partida afectada para hacer frente al coste que supone la iniciativa, lo que va mucho más allá de lo establecido por la doctrina del Tribunal Constitucional. El artículo 134.6 CE habla de incremento del «crédito» presupuestario, es decir de la cifra autorizada, y no del «gasto», cuya cuantía exacta depende de la ejecución. Es obvio, que la apreciación del «incremento» del artículo 134.6 solo puede tener como referencia una cifra estable y fija, como el crédito, y no una variable, como es el gasto. En este caso, hay un evidente incremento del crédito presupuestario inicialmente previsto porque estos 13,5 millones derivados de una ampliación del ámbito subjetivo de los beneficiarios de las pensiones no contributivas, no estaban contabilizados dentro del crédito autorizado en el momento en que se confeccionó y aprobó el presupuesto. Por esto, sin más, hay incremento, siendo indiferente si luego el Gobierno, a través de cualquier medio, puede asumir ese incremento, bien porque la partida tenga exceso de saldo, bien a través de los remanentes de tesorería, como proponen los recurrentes, o incluso por la vía que no citan del crédito extraordinario o suplemento de crédito que aparece contemplada en el artículo 57 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria.

c) A la vista de la disconformidad expresada por el Gobierno, la Mesa del Congreso de los Diputados actuó correctamente en el ejercicio de sus facultades de calificación de las iniciativas parlamentarias, al acordar que no procedía la toma en consideración de la proposición de ley.

Sobre la motivación exteriorizada en los acuerdos impugnados la Mesa efectivamente realizó el análisis técnico-jurídico de comprobar si la justificación del Gobierno era suficiente y razonable, y no hizo dejación de sus funciones. Tomando como referencia la STC 34/2018, de 12 de abril, cuyos fundamentos jurídicos se reiteran en lo sustancial en la STC 44/2018, de 26 de abril, la correcta interpretación del artículo 134.6 CE exige tener presentes dos importantes consideraciones respecto a los límites de la Mesa:

(i) La función calificadora de la Mesa es técnico-jurídica, lo que quiere decir que, sin perjuicio de su deber de calificar la respuesta del Gobierno comprobando que concurren los presupuestos materiales y de motivación que una interpretación conforme al artículo 134.6 CE exige, lo que la Mesa no puede es «sustituir la apreciación del Gobierno, sin que tampoco deba, como regla general, obstaculizar el ejercicio de la facultad del Gobierno» (STC 34/2018, FJ 7).

(ii) El control de la Mesa debe ajustarse a la intensidad que exige su función calificadora, que es un control de menos intensidad tendente a comprobar que la respuesta del Gobierno no es manifiestamente infundada.

Al hilo de lo anterior analiza con exhaustividad la Letrada de las Cortes Generales el procedimiento que condujo a los acuerdos impugnados, concluyendo que la Mesa debatió sobre la iniciativa en cuestión de forma individualizada y adoptó los acuerdos que ahora se impugnan con plena conformidad a los requisitos procedimentales y, en especial, a los de motivación formal y material exigidos por las normas aplicables y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Finalmente, considera la razonabilidad de los acuerdos impugnados con base en lo alegado anteriormente sobre la financiación de las pensiones no contributivas mediante los presupuestos generales del Estado y el incremento presupuestario que suponía la iniciativa legislativa, sin que estimara necesario recabar información complementaria de la oficina presupuestaria de las Cortes Generales, lo que, en todo caso, es potestativo y no puede constituir una limitación de la facultad de calificación de la Mesa.

En conclusión, a diferencia de lo ocurrido en otros casos resueltos en contra del Gobierno o del Congreso por asumir el criterio del Gobierno, en este caso el Gobierno respondió conforme a los parámetros establecidos por este Tribunal, cuantificando en una determinada cantidad el impacto que la proposición de ley tenía en el presupuesto en vigor de 2017. Al ser razonable y estar suficientemente fundado el criterio del Gobierno, la Mesa, en ejercicio de su control de menor intensidad, no podía ir más allá del mismo, debiéndolo aceptar, por lo que no cabe más que concluir que la Mesa ejerció debidamente las facultades de calificación que le atribuye el Reglamento, en el marco de la doctrina constitucional expuesta y que, por consiguiente, su actuación no ha supuesto vulneración del derecho de los recurrentes reconocido en el artículo 23.2 CE.

8. En fecha 31 de octubre de 2018, el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en el que termina solicitando que se otorgue el amparo, se reconozca vulnerado el derecho al ejercicio en condiciones de igualdad del cargo público parlamentario de los recurrentes del artículo 23.2 CE, así como el de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes del artículo 23.1 CE, se declare la nulidad de los acuerdos de la Mesa del Congreso de fechas 24 de octubre y 21 de noviembre de 2017 y se ordene retrotraer las actuaciones para que por la Mesa del Congreso se dicte un nuevo acuerdo relativo a la comunicación de disconformidad expresada por el Gobierno, que sea respetuoso con la facultad legislativa parlamentaria y el derecho del Grupo Parlamentario proponente de la iniciativa legislativa.

Tras relatar los antecedentes fácticos y resumir las alegaciones formuladas por los recurrentes, argumenta el Fiscal ante el Tribunal Constitucional lo que se sintetiza a continuación:

a) Las razones ofrecidas por el Gobierno en su informe para justificar la concurrencia del presupuesto material habilitante del ejercicio de la facultad de veto presupuestario fundada en un incremento de los gastos presupuestarios, no pueden ser consideradas como suficientes y objetivas por lo siguiente:

(i) Por lo que se refiere a la razón del impacto de la proposición de ley en el escenario de los próximos ejercicios presupuestarios, no puede ser admitida, pues supone una clara extralimitación del alcance temporal de la facultad otorgada en el artículo 134.6 de la CE.

(ii) Por lo que respecta a la motivación que sustenta el incremento de los créditos presupuestarios en la retroactividad que la proposición de ley rechazada atribuye a su nueva regulación y que se estima supondría un incremento de 13,5 millones de euros, cabe considerar que es un cálculo basado en una estimación del 0,1 por 100 de pensiones afectadas por la revisión, pero no se aporta ningún dato objetivo que permita conocer cómo ha sido calculada esta estimación. De otro lado, no se indica en el informe cual sería el presupuesto a cuyo cargo se produciría el impacto de los 13,5 millones de euros que causaría la retroactividad de la nueva regulación, pues solo podría ser habilitante un impacto en los créditos presupuestarios del presupuesto de 2017 en vigor. En este sentido, es dudoso que pudiera estar determinado en este año el impacto de la retroactividad correspondiente a los últimos cinco años, al ser necesaria una revisión de los expedientes afectados por la nueva regulación.

El informe del Gobierno ha omitido cualquier valoración sobre el impacto real que tendría el supuesto incremento de los créditos en 13,5 millones de euros, respecto de los créditos presupuestados en el ejercicio 2017 para pensiones no contributivas, si se tiene cuenta que en el ejercicio presupuestario de 2016 y en el ejercicio de 2017 a fecha de octubre, la ejecución de los créditos de las pensiones no contributivas era inferior a la cuantía presupuestada. Tampoco el informe ha contemplado la posibilidad que otorgaba el artículo 16 de la Ley de presupuestos generales para 2017, de aplicar el remanente de tesorería de 2016 a financiar las insuficiencias financieras de las pensiones de jubilación e invalidez no contributivas.

b) En la STC 94/2018, [FJ 5 b)], con reiteración de lo ya declarado en las anteriores SSTC 34/2018 y 44/2018, se pone de manifiesto:

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

Los acuerdos de la Mesa del Congreso impugnados y, en particular, el acuerdo de fecha 21 noviembre de 2017, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada por los recurrentes, estimaron que, ejercitada por el Gobierno la facultad de disconformidad prevista en los artículos 134.6 CE y 126.2 del Reglamento de la Cámara, respecto de la «Proposición de Ley sobre modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones, a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva», no procedía su toma en consideración por el Pleno.

El anexo II del acta de la reunión de la Mesa del Congreso de fecha 21 de noviembre recoge la motivación del acuerdo de desestimación de la solicitud de reconsideración formulada por el Grupo Parlamentario Socialista, (folios 34 a 36 del expediente remitido al Tribunal por la Mesa del Congreso). La referida motivación se limita a poner de manifiesto que el Gobierno ha ejercido la facultad de disconformidad en el plazo

establecido en el artículo 126.3 del Reglamento, por entender que la aprobación de la referida proposición supondría un aumento de los créditos presupuestarios y que la disconformidad del Gobierno está motivada de manera suficiente y no arbitraria.

No se recoge en el citado acuerdo de la Mesa ninguna referencia a las concretas razones dadas por el Gobierno, ni se hace ninguna consideración sobre si las mismas cumplen con el alcance temporal de la facultad de disconformidad, estando estrictamente referidas al impacto de la iniciativa a los presupuestos en vigor, ni tampoco se hace consideración alguna sobre si el Gobierno ha justificado de manera suficiente y objetiva la conexión real y efectiva de los efectos de la proposición de ley rechazada con las partidas presupuestarias de los presupuestos en vigor.

c) A juicio del Ministerio público, la motivación de los acuerdos impugnados, abstracta y formalista, no permite considerar que la Mesa haya cumplido con la función de control de la facultad de disconformidad con las iniciativas legislativas que se le atribuye y, en concreto, con la comprobación del presupuesto material habilitante del ejercicio de esa facultad, teniendo en cuenta que si bien la Mesa no puede reemplazar la apreciación del Gobierno sobre el impacto de las iniciativas legislativas, ni obstaculizar el ejercicio de esta facultad de veto constitucionalmente atribuida al Gobierno, también debe velar por el *ius in officium* de los parlamentarios.

Previa transcripción de la STC 94/2018, FJ 5 b) iii, termina la Fiscal ante el Tribunal Constitucional señalando que la falta de una verdadera motivación material en los acuerdos de la Mesa del Congreso ahora enjuiciados, sobre el cumplimiento del presupuesto material habilitante del ejercicio de la facultad de veto presupuestario ejercida por el Gobierno, determina que deba considerarse que los citados acuerdos han vulnerado el derecho al ejercicio del cargo parlamentario del Grupo Parlamentario Socialista autor de la iniciativa legislativa que se acordó no someter a la consideración del Pleno, y consiguientemente, el derecho de los ciudadanos de participación política a través de sus legítimos representantes.

9. Por providencia de 13 de diciembre de 2018 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto de impugnación. Como se ha destacado en los antecedentes, el recurrente impugna en esta sede de amparo y por la vía del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) los acuerdos de 24 de octubre y de 21 de noviembre de 2017 de la Mesa del Congreso de los Diputados que, inicialmente y en el posterior trámite de reconsideración, decidieron que no procedía tomar en consideración por el Pleno de la Cámara la proposición de ley «sobre modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones, a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva», presentada por el Grupo Parlamentario Socialista.

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

2. Pretensiones de las partes. El Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados impugna en amparo, por la vía del artículo 42 de la Ley Orgánica del

Tribunal Constitucional, los acuerdos de 24 de octubre y de 21 de noviembre de 2017 de la Mesa del Congreso de los Diputados que, respectivamente y en trámites inicial y de reconsideración, desestimaron la solicitud de toma en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados de la «Proposición de Ley sobre modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones, a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva», que el citado grupo parlamentario había presentado ante aquel órgano parlamentario.

Como con más detalle se ha indicado en el apartado de antecedentes, la demanda de amparo plantea la eventual vulneración del derecho de participación política de los diputados recurrentes reconocido en el artículo 23.2 CE, porque entiende que los acuerdos impugnados han dado la conformidad de la Mesa del Congreso a la aplicación, por parte del Gobierno, de la facultad de veto a las iniciativas legislativas parlamentarias que el artículo 134.6 CE le reconoce a este, sin llevar a cabo un examen de la suficiencia de la justificación del mismo desde la perspectiva de la razonabilidad y de la ausencia de arbitrariedad. A su juicio, el veto del Gobierno pretende justificarse en una mera posibilidad referida a ejercicios presupuestarios futuros, atendiendo al actual marco de consolidación fiscal, lo que quedaría fuera del ámbito definido en el artículo 134.6 CE; siendo que la fijación del coste presupuestario de 13,5 millones de euros se funda en una mera conjetura, y, en definitiva, no identifica correcta y adecuadamente los créditos presupuestarios que pudieran haberse visto afectados por la aprobación y aplicación de la iniciativa legislativa.

En el mismo sentido, el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal, con sustento en los argumentos que detalladamente se han expuesto en los antecedentes, solicita la estimación del recurso de amparo al entender que ha sido vulnerado el derecho de los recurrentes al ejercicio del cargo público parlamentario y de participación política del artículo 23.2 CE, así como del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo 23.1 CE.

Por último, la representación letrada de las Cortes Generales solicita la desestimación del recurso porque, a su juicio, a diferencia de lo ocurrido en otros casos resueltos en contra del Gobierno o del Congreso por asumir el criterio del Gobierno por este Tribunal, en este caso, el Gobierno respondió conforme a los parámetros establecidos por la doctrina constitucional, cuantificando en una determinada cantidad el impacto que la proposición de ley tenía en el presupuesto en vigor de 2017. Al ser razonable y estar suficientemente fundado el veto del Gobierno, la Mesa, en ejercicio de su función de control «de menor intensidad», debió aceptarlo, como, de hecho, hizo.

3. Especial trascendencia constitucional. Aunque ninguna de las partes comparecidas ha puesto en duda la especial trascendencia constitucional de este recurso, que es requisito para su admisión de conformidad con los artículos 49.1 y 50.1 b) de nuestra Ley Orgánica reguladora y, por consiguiente, de orden público procesal (entre otras, STC 113/2012, de 24 de mayo, FJ 2, y las allí citadas), exigencias de certeza y buena administración de justicia (STEDH de 20 de enero de 2015, asunto *Arribas Antón contra España*, § 46) obligan a explicitar el cumplimiento del mismo a fin de hacer así reconocibles los criterios empleados al efecto por este Tribunal.

En el presente caso, este Tribunal decidió admitir el recurso de amparo al apreciar que concurría en el mismo especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) «porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2, a)]», atendiendo al criterio de que la apreciación de este requisito material de admisibilidad se proyecta sobre toda la serie de recursos que planteen este mismo problema o faceta, siempre que la sentencia recaída del primer recurso sea de fecha posterior a las resoluciones impugnadas en los restantes [SSTC 12/2016, de 1 de febrero, FJ 2; 148/2015, de 6 de julio, FJ 3, y 56/2013, de 11 de marzo, FJ 1 b)].

La STC 34/2018, de 12 de abril, seguida de la STC 44/2018, de 26 de abril, han resuelto sendos conflictos entre órganos constitucionales promovidos por el Gobierno de

la Nación frente a los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que rechazaron la disconformidad expresada por el Gobierno, en uso de la prerrogativa del artículo 134.6 CE, a la tramitación por el Pleno de proposiciones de ley presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista sobre suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, y sobre modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados.

4. Análisis de la vulneración del derecho fundamental denunciada. Si bien el derecho fundamental que cita la demanda como únicamente vulnerado es el de participación política, reconocido en el artículo 23.2 CE, en cuanto que como parlamentarios elegidos por los ciudadanos ejercen un cargo público y la Constitución ampara su derecho a desempeñarlo libremente y con independencia, dentro de los límites que establezca el legislador, no ha de olvidarse que la titularidad y el ejercicio de este derecho guarda íntima conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes legítimos, que reconoce el artículo 23.1 CE, toda vez que el ejercicio de su derecho se actúa por medio de aquellos representantes. Así lo ha declarado este Tribunal cuando ha tenido ocasión de destacar que existe «una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del artículo 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio» (SSTC 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 3, y 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, por todas). En consecuencia, ambos derechos, el del ejercicio del cargo público representativo y el de participación en asuntos públicos de los ciudadanos, deben ser tenidos en cuenta a la hora de enjuiciar la vulneración de derechos fundamentales que se denuncia en el presente recurso de amparo.

Asimismo, como se desprende del inciso final del propio artículo 23.2 CE, se trata de un derecho de configuración legal, que corresponde establecer a los Reglamentos parlamentarios, «a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios que, una vez creados, quedan integrados en el estatus propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren [STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 5, y las allí citadas, así como las SSTC 107/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) a), y 108/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) a)].

Ahora bien, este Tribunal ha venido insistiendo en que «no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues solo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos ex artículo 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2; 1/2015, FJ 3; 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3, y 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3).

Por último, y ya en relación con el tipo de acto parlamentario que se cuestiona en este caso, este Tribunal ha venido afirmando que «las proposiciones de Ley promovidas

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

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

En el caso de autos, la demanda de amparo denuncia la vulneración del *ius in officium* de los recurrentes, diputados del Grupo Parlamentario Socialista, por haber acordado la Mesa del Congreso de los Diputados la inadmisión a trámite, como paso previo a su toma en consideración por el Pleno de la Cámara Baja, de la proposición de ley sobre «modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones, a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva», presentada por el referido grupo parlamentario, por lo que esta decisión incide sobre el núcleo esencial del ejercicio de la función parlamentaria del recurrente y debe llevar, en consecuencia, al enjuiciamiento y toma de decisión sobre la cuestión de fondo que, más adelante, será objeto de atención por este Tribunal.

5. Las funciones de la Mesa del Congreso y la facultad del Gobierno. Los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD son las normas que, en materia procedimental, rigen el marco de relación entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, en orden al desempeño de sus respectivas atribuciones respecto de las proposiciones de ley que presenten los grupos parlamentarios presentes en la Cámara Baja.

La cronología que ambos preceptos han dispuesto en el orden de intervenciones del Gobierno y de la Mesa del Congreso de los Diputados impone que, primeramente, sea analizado el alcance y contenido de la facultad que el artículo 134.6 CE atribuye al Gobierno para mostrar su conformidad o disconformidad a las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios, toda vez que, conforme determina el artículo 126.2 RCD, una vez ejercitada la iniciativa legislativa, la Mesa del Congreso debe publicarla en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» y remitir la proposición de ley al Gobierno para que éste, en el plazo de treinta días, «manifieste su criterio respecto a su toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios».

a) La facultad de «veto» del Gobierno. El artículo 134.6 CE atribuye al Gobierno dicha facultad y, este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse en sus recientes SSTC 34/2018, de 12 de abril, FFJJ 6 y 7, y 44/2018, de 26 de abril, FJ 5, sobre dicha materia.

La doctrina establecida permite que podamos ahora hacer una remisión en su integridad a los criterios allí establecidos, para evitar reiteraciones innecesarias y, además, en la consideración de que no es la facultad del Gobierno del artículo 134.6 CE

la que ahora es el objeto central de nuestro enjuiciamiento, sino las atribuciones de revisión de que dispone la Mesa del Congreso respecto de aquella.

En este sentido, en relación con el artículo 134 CE, se destacan los siguientes aspectos en los fundamentos jurídicos 6 y 7 de la STC 34/2018 y 4 y 5 de la STC 44/2018:

(i) Corresponde en exclusiva al Gobierno la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria mediante el proyecto de ley anual de presupuestos. Este Tribunal ha declarado de modo reiterado que «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» (por todas, SSTC 34/2018, FJ 6, y 44/2018, FJ 4). Si bien, posteriormente corresponderá a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación (art. 134.1 CE).

(ii) La Ley de presupuestos tiene el carácter de ley temporal; «la autorización del Parlamento tiene un plazo de vigencia constitucionalmente limitado, de acuerdo con el denominado principio de anualidad, que recoge el artículo 134.2 CE... y sin perjuicio de la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el supuesto de que 'la Ley de presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente' (art. 134.4 CE)». (SSTC 34/2018, FJ 6, y 44/2018, FJ 4).

(iii) «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)» (SSTC 34/2018, FJ 6, y 44/2018, FJ 4). La ejecución del presupuesto aprobado y las posibles modificaciones posteriores al mismo, corresponden en exclusiva al Gobierno.

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

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

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

(3) Respecto de la motivación que debe contener la resolución del Gobierno cuando haga uso de la facultad de «veto» del artículo 134.6 CE, la doctrina de este Tribunal ha declarado que «el Gobierno podrá oponerse solo en aquellos casos en los cuales la medida propuesta, enmienda o proposición, incida directamente en el citado presupuesto. La motivación del Gobierno debe expresar tal incidencia, precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas, y teniendo en cuenta que su eventual no conformidad, esto es, el veto presupuestario, tiene una incidencia directa sobre la propia función del Legislativo» [SSTC 34/2018, FJ 7 c), y 44/2018, FJ 5 c)]. Dispondrá el Gobierno de un amplio margen de apreciación para hacer uso de esta facultad, pero deberá «precisar adecuadamente los concretos créditos que se verían directamente afectados, de entre los contenidos en el presupuesto en vigor, habida cuenta que es éste el que cumple en cada momento su función instrumental a la propia acción de Gobierno (art. 97 CE)» [SSTC 34/2018, FJ 7 c), y 44/2018, FJ 5 c)]. Asimismo, esta potestad del Gobierno «se vincula y ciñe a los casos en los cuales una proposición de ley tenga incidencia directa e inmediata en el plan presupuestario en vigor, lo que significa, como deriva de la propia literalidad del artículo 134.6 CE, que implique razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario» [SSTC 34/2018, FJ 7 c), y 44/2018, FJ 5 c)].

b) Las funciones de la Mesa del Congreso.

En lo que atañe a las atribuciones de la Mesa del Congreso de los Diputados, respecto del ejercicio de la facultad que el artículo 134.6 CE reconoce al Gobierno, también las reiteradas SSTC 34/2018 y 44/2018 han establecido la doctrina de este Tribunal que, a modo de síntesis, hemos de destacar a continuación:

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

(ii) En lo que se refiere a la primera de las responsabilidades, incumbe a las mesas parlamentarias en general, pero en particular y en relación con este caso a la Mesa del Congreso, llevar a cabo un control reglado sobre el ejercicio de la facultad del Gobierno, de carácter técnico-jurídico, si bien no puede responder en ningún caso a criterios de oportunidad política. Por otra parte, se trata de un doble control, formal y material. En lo que respecta al primero de ellos, bastará con verificar que el Gobierno haya dado respuesta expresa y motivada a la remisión de la proposición de ley, a los efectos de mostrar su conformidad o disconformidad, en este último caso a la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante (aumento de los créditos o disminución de los ingresos) y que lo haya hecho dentro de plazo, o alternativamente, que dicha respuesta no se haya producido, debiendo obrar entonces en la forma prevista en el artículo 126.3 RCD.

En lo que se refiere al control material, este Tribunal le ha reconocido a las mesas parlamentarias «un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria» [SSTC 242/2006, FJ 4; 34/2018, FJ 4 b), y 44/2018, FJ 3], que se puede llevar a efecto mediante un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por este, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto que, en cada ejercicio, cumple la función instrumental a la propia acción de Gobierno.

En suma, con independencia del tipo de iniciativa o proceso parlamentario, corresponde a este órgano de la Cámara ejercer una limitada función de calificación del

criterio del Gobierno, como parte de su función genérica de calificación en relación con los documentos de índole parlamentaria que le remita el Gobierno [SSTC 34/2018, FJ 7 d), y 44/2018, FJ 3]. A partir de esta función de control del trabajo parlamentario, la Mesa podrá rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo en aquellos casos en los cuales el Gobierno no haya concretado la afectación al presupuesto. En dicho examen, la Mesa no puede sustituir la apreciación del Gobierno, sin que tampoco deba, como regla general, obstaculizar el ejercicio de la facultad del Gobierno (STC 242/2006, FJ 6), pues en este caso su actuación debe salvaguardar, además y al mismo tiempo, la competencia que, en exclusiva, atribuye el artículo 134.6 CE al Gobierno, de acuerdo con el principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre órganos constitucionales [STC 34/2018, FJ 7 d)].

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

6. Enjuiciamiento de la cuestión de fondo.

La aplicación de la doctrina de este Tribunal, recogida en los fundamentos jurídicos anteriores, servirá de sustento al análisis de la queja denunciada por los recurrentes.

a) Debemos iniciar este análisis dejando sentado que tanto la defectuosa aplicación, a juicio de la parte recurrente, del artículo 363.4 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS), al supuesto de hecho descrito más arriba, como la solución que, por vía interpretativa y mediante la instrucción de la que se hace eco la Letrada de las Cortes Generales, haya podido disminuir el problema que la proposición de ley pretendía remediar, son cuestiones ajenas a este proceso constitucional de amparo.

En efecto, el problema relativo a si, a los efectos de computar los límites de acumulación de recursos económicos para generar derecho a pensión no contributiva [art. 363.1 d), 2 y 3 LGSS], deben integrarse en el concepto de «unidad económica» los supuestos en que parientes en un determinado grado comparten centro residencial, es una cuestión de legalidad ordinaria que compete resolver, en primer término, a la Administración de la Seguridad Social y, finalmente, a la jurisdicción encargada de verificar el control de la actuación de dicha Administración en materia de prestaciones.

Nuestro enjuiciamiento se circunscribe a la verificación del correcto ejercicio de la función de calificación por parte de la Mesa del Congreso de los Diputados en relación con la discrepancia manifestada por el Gobierno, al amparo del artículo 134.6 CE, respecto de la tramitación de la proposición de ley de que se trata.

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

En este punto, interesa subrayar que, «la Mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del

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

En la posterior STC 94/2018, de 17 de septiembre, al resolver el recurso de amparo dirigido contra los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que, con aceptación del criterio del Gobierno, resolvieron la no procedencia de someter la proposición de ley para el cierre de las centrales nucleares instaladas en España, rechazamos, por reputar contraria al sentido y alcance del artículo 134.6 CE, la argumentación empleada para la aplicación de la facultad de veto «en cuanto que ha considerado que el presupuesto habilitante de la misma (aumento de los créditos o disminución de los ingresos) debía extenderse a escenarios presupuestarios plurianuales» (FJ 7).

En el supuesto objeto de análisis, el informe del Gobierno hace referencia a que el incremento de gasto público podría no ajustarse para próximos ejercicios al actual marco de consolidación fiscal y así, según se ha dejado escrito en el apartado de antecedentes de esta sentencia, la referencia a «podría no ajustarse a los escenarios para próximos ejercicios» se contiene en el primer párrafo del apartado denominado «conclusión» del informe del Gobierno.

c) En la STC 44/2018, de 26 de abril, se resolvió un conflicto entre órganos constitucionales promovido por el Gobierno frente a los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que rechazaron el veto, formulado al amparo del artículo 134.6 CE, a la tramitación 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 aquel caso, el Tribunal estimó que la motivación del Gobierno no cumplía 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 en términos de hipótesis, sin referencia a partidas concretas. Se argumentaba que la medida legislativa tenía por objeto garantizar a los trabajadores de las empresas contratistas y subcontratistas las mismas condiciones laborales de que disfrutaban los trabajadores de la empresa principal y que el incremento de costes para aquellas empresas podrá repercutir o no en el precio de la contrata o subcontrata, presentándose, por tanto, la relación de causalidad que aducía el Gobierno entre la aprobación de la proposición de ley y su impacto en las empresas públicas como un mero juicio hipotético.

En el caso que estamos examinando la afectación al presupuesto de gastos de la iniciativa legislativa, se presenta, en la motivación exteriorizada por el Gobierno, pero no se concreta como real y efectiva.

Así, en el apartado de antecedentes hemos dejado constancia detallada del contenido del informe que acompaña a la comunicación efectuada por el Gobierno en ejercicio de su facultad de oposición a la tramitación de la proposición de ley. De él cabe destacar ahora la conclusión de que la innovación legislativa comportaría un incremento de gasto público tanto por su eficacia para el futuro, una vez que se produzca su entrada en vigor, como por su aplicación retroactiva, lo que se efectúa en términos de mera hipótesis.

Puede calificarse de infundado, por ausencia de motivación, el argumento según el cual la ampliación del ámbito subjetivo de los beneficiarios, efecto pretendido por la iniciativa legislativa al delimitar el concepto de unidad económica familiar mediante la modificación del artículo 363.4 LGSS en los términos propuestos, provocaría en términos potenciales un incremento del número de pensiones y, por ende, un aumento de gasto que habría de autorizarse mediante la ampliación del crédito presupuestario

correspondiente. Y eso mismo es predicable del razonamiento según el cual la revisión de los supuestos en que tales pensiones no contributivas se hubieran extinguido a causa del obstáculo que la iniciativa legislativa pretende remover, prevista en la disposición transitoria de la proposición de ley, provocaría un inmediato aumento del gasto con la consiguiente repercusión en el crédito incluido en la Ley de presupuestos generales del Estado para 2017. Tales circunstancias no se justifican con la valoración exigible en las precedentes sentencias de este Tribunal.

d) Por tanto, la causalidad entre la aprobación de la proposición de ley y su impacto presupuestario está fundada en un mero juicio hipotético; en una mera posibilidad o conjetura y en este punto hemos de reiterar que no corresponde ni a la Mesa del Congreso, en ejercicio de su función de calificación, ni a este Tribunal, en el de la suya de control de constitucionalidad, sustituir al Gobierno en el enjuiciamiento del impacto presupuestario, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis (STC 34/2018, FJ 7), lo que sucede en la cuestión planteada.

7. Conclusión.

En el caso examinado, la función de calificación que tiene atribuida la Mesa del Congreso de los Diputados, que se circunscribe a constatar si se ha justificado por el mismo el cumplimiento de los requisitos del artículo 134.6 CE, no se ha verificado adecuadamente, al tomar en consideración que la iniciativa legislativa promovida por el Grupo Parlamentario Socialista tenía un impacto real y efectivo sobre el presupuesto en vigor, siendo así que estaba basada en apreciaciones hipotéticas.

Por consiguiente, la demanda de amparo debe ser estimada al apreciarse vulneración del derecho garantizado por el artículo 23.2 CE, en relación con el artículo 23.1 CE, del que son titulares los diputados recurrentes.

8. Alcance.

Procede la declaración de vulneración del artículo 23.2 en conexión con artículo 23.1, la anulación de los acuerdos recurridos y respetando la autonomía de las Cortes Generales, ordenar la retroacción de actuaciones para que se dicte nuevo acuerdo respetuoso con el artículo 23 CE.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Margarita Robles Fernández, portavoz entonces del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, y los diputados de dicho Grupo Parlamentario contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 24 de octubre de 2017 que, con aceptación del criterio del Gobierno de la Nación, resolvió la no procedencia de someter la proposición de ley sobre modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones, a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, que dicho grupo parlamentario había presentado, para su toma en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados, así como contra el acuerdo de la misma Mesa de 21 de noviembre de 2017, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el anterior, y en su virtud procede hacer los siguientes pronunciamientos:

1.º Declarar que se ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE) que se encuentra en conexión con

el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

2.º Restablecer a la parte recurrente en su derecho y a tal fin declarar la nulidad de los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 24 de octubre y 21 de noviembre de 2017 que resolvieron en los términos previstos en el encabezamiento de esta parte dispositiva.

3.º Retrotraer las actuaciones hasta el momento anterior al de su resolución para que la Mesa del Congreso dicte nuevo acuerdo sobre la solicitud presentada que sea respetuosa con el derecho de participación política del artículo 23 CE.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Alfredo Montoya Melgar.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.