



SENADO

SENADO
XIV LEGISLATURA
REGISTRO GENERAL

SALIDA 12.652
07/04/2021

Excmo. Sr.:

Adjunto traslado a V.E. resolución adoptada por la Mesa del Senado, en su reunión del día 6 de abril de 2021, en relación con su solicitud de reconsideración del acuerdo de la Mesa de la Cámara de 16 de marzo de 2021, por el que se da por concluida la tramitación, al haber manifestado el Gobierno su disconformidad, de la Proposición de Ley de medidas para garantizar, en el ámbito del empleo público, el cumplimiento de la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.

Palacio del Senado, 6 de abril de 2021.- María Pilar Llop Cuenca,
Presidenta del Senado.

EXCMO. SR. D. CARLES MULET GARCÍA.

Código Seguro de Verificación de este documento: XMCCDE55C53B7F6F9FA288837032BBF8CF4F
Puede utilizar este código para descargar el documento en formato electrónico y comprobar su validez en <https://sede.senado.es>



Documento firmado electrónicamente por:
María Pilar Llop Cuenca
Fecha: 07/04/2021
CSV: XMCCDE55C53B7F6F9FA288837032BBF8CF4F



SENADO

La Mesa del Senado, en su reunión del día 6 de abril de 2021, en relación con la solicitud de reconsideración presentada por el Excmo. Sr. D. Carles Mulet García con número de registro de entrada 87.508, del acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 16 de marzo de 2021, por el que se da por concluida la tramitación, al haber manifestado el Gobierno su disconformidad, de la Proposición de Ley de medidas para garantizar, en el ámbito del empleo público, el cumplimiento de la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES

I. El pasado 15 de febrero, el Grupo Parlamentario Izquierda Confederal (Adelante Andalucía, Más per Mallorca, Más Madrid, Compromís, Geroa Bai, y Catalunya en Comú Podem) presentaba ante el Registro de la Cámara una Proposición de Ley de medidas para garantizar, en el ámbito del empleo público, el cumplimiento de la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada (número de registro de entrada 79.198).

II. En su reunión n.º 51, de 23 de febrero de 2021, la Mesa del Senado acordaba la admisión a trámite de la iniciativa en los siguientes términos: *Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos de los artículos 134.6 de la Constitución y 151 del Reglamento de la Cámara; asimismo, remitir a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, a los efectos previstos en el artículo 56 b) de dicho Reglamento, y publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, abriéndose a continuación un plazo para la presentación de proposiciones de ley alternativas a esta.*

III. El 8 de marzo de 2021 tuvo entrada en el Registro de la Cámara escrito del Gobierno (número 84.618) por el que expresaba su criterio contrario a la tramitación de la Proposición de Ley de referencia por ser *susceptible de producir en los Presupuestos Generales del Estado en vigor un aumento de los créditos presupuestarios*, en virtud del artículo 134.6 de la Constitución.



SENADO

IV. En su reunión n.º 54, de 16 de marzo de 2021, la Mesa de la Cámara acordaba dar por concluida la tramitación de la Proposición de Ley con número de expediente 622/000057 a la vista de la disconformidad manifestada por el Gobierno en plazo, por medio del referido escrito con número de Registro de entrada 84.618 y en virtud de lo dispuesto en los artículos 134.6 de la Constitución y 151.1 del Reglamento del Senado.

V. El 18 de marzo de 2021, el Senador D. Carles Mulet García presentaba solicitud de reconsideración del acuerdo de la Mesa citado en el antecedente previo (número de registro de entrada 87.508).

El Senador recurrente alega, en primer término, que el escrito del Gobierno por el que manifiesta su criterio contrario a la tramitación de la Proposición de Ley 622/000057 incluye cuestiones respecto de las cuales no se pronuncia la iniciativa legislativa de referencia, lo que constituye “*un error atribuible al Gobierno*”. Así ocurre, a juicio del recurrente, con la convocatoria extraordinaria de empleo público que contempla la Proposición de Ley y que, según el Gobierno, exige un Concurso de Méritos ex art. 61.1 del EBEP, “proceso excepcional en el que únicamente participaría el personal que se encuentre ocupando los puestos objeto de la convocatoria.”

En la misma línea, se alega que la afirmación del Gobierno de que la convocatoria extraordinaria de empleo público mediante Concurso de Méritos (necesaria para llevar a la práctica las medidas contempladas en la iniciativa legislativa de referencia) pudiera “chocar” con el artículo 23.2 de la Constitución, debe valorarse a la luz de las obligaciones que la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, establece a cargo del Estado, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la situación del personal interino o temporal al servicio de las Administraciones Públicas. Argumenta en este punto el recurrente *la primacía del Derecho europeo en nuestro ordenamiento jurídico y su compatibilidad con nuestra Constitución (artículo 93), con efectos vinculantes que pueden establecer excepciones o matices a las reglas de general aplicación en el ámbito interno, aunque vengan estas recogidas en la*



SENADO

Constitución. De lo que resulta que el contenido de la Constitución contemplado individualmente no puede ser un cheque en blanco para vetar iniciativas de los grupos políticos o para mantenerse al margen de las obligaciones y normativa comunitaria.

Por otro lado, la solicitud de reconsideración aborda el impacto económico de la iniciativa legislativa, cifrado por el Gobierno en 1.800.000 euros, cantidad que, según el recurrente, ni es real ni se halla suficientemente argumentada. Al respecto se limita a citar el supuesto resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 2007, en relación con la *tramitación de una proposición de ley orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, en el que la Mesa del Congreso admitió a trámite la toma en consideración de la citada proposición de ley presentada, motivándola en que “el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor”*. Asimismo, “*asegura*” que el coste que podrían suponer para las administraciones los procesos judiciales iniciados por los afectados, y las eventuales indemnizaciones que se debieran satisfacer, superaría los 1.800.000 euros.

Tampoco comparte el recurrente el argumento del Gobierno relativo a la afectación de la Proposición de Ley en los Presupuestos Generales del Estado en vigor, en la medida en que *estamos ya en el tercer mes del presente ejercicio económico*. A mayor abundamiento, sostiene que a la iniciativa *le quedan meses de tramitación y perfectamente podría quedar reflejada en los siguientes presupuestos de las administraciones implicadas en este problema*.

Finalmente, se alega que *el Gobierno no ha ejercido el veto por este motivo en otras iniciativas tramitadas por las Cámaras*, de lo que se extrae que la disconformidad del Gobierno pretende *únicamente retrasar y bloquear el debate de la iniciativa de una forma arbitraria*.

Concluye el recurso calificando como *libertina* la utilización por el Gobierno de la facultad de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley con repercusión económica en los Presupuestos vigentes, pues ello *podría frenar la tramitación de cualquier iniciativa de este tipo, limitando el derecho a ejercer la*



SENADO

función parlamentaria, circunstancia que el recurrente considera *muy poco democrática*.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. El artículo 36.1.c) del Reglamento del Senado atribuye a la Mesa del Senado la calificación de los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como la decisión relativa a su admisibilidad y tramitación.

Existe una extensa jurisprudencia constitucional sobre la función de calificación de las Mesas de las Cámaras parlamentarias (por todas, SSTC 57/2011, de 3 de mayo y 88/2012, de 7 de mayo) que afirma que la misma ha de limitarse a la verificación de los requisitos formales de la iniciativa así como a aquellos de orden material que vengan determinados por la legalidad aplicable, representada por la Constitución, las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad y el Reglamento parlamentario pertinente.

Este ha sido el proceder de la Mesa del Senado cuando, en su reunión del pasado 23 de febrero de 2021, acordó la admisión a trámite de la Proposición de Ley con número de Registro de entrada 79.198, al determinar que reunía los requisitos que para este tipo de iniciativas establece el art. 108.1 del Reglamento del Senado, a saber: su presentación por un Grupo Parlamentario (o 25 Senadores), en forma de texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y de la memoria económica aportada en el mismo escrito.

De igual modo, siguiendo las previsiones del art. 151.1 del Reglamento, la Proposición de Ley se remitió al Gobierno a los efectos del artículo 134.6 de la Constitución, para que aquél manifestare su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

El correspondiente escrito del Gobierno tuvo entrada el día 8 de marzo de 2021, dentro del plazo de diez días previsto en el art. 151.3 del Reglamento, a contar desde la remisión de la iniciativa de referencia al Ejecutivo. Cumplido este requisito y tras examinar la justificación dada por el Gobierno en relación



SENADO

con la posible afectación de la iniciativa en los Presupuestos Generales del Estado en vigor, la Mesa del Senado acordó en su reunión del 16 de marzo dar por finalizada la tramitación de la Proposición de Ley, sin que procediese su toma en consideración.

II. Según establece el art. 36.2 del Reglamento, se podrá solicitar la reconsideración de los acuerdos de la Mesa adoptados en ejercicio de su función de calificación ex art. 36.1.c). Facultad ésta de la que ha hecho uso el recurrente por medio de su escrito con número de registro de entrada 87.508, que por medio del presente se resuelve. A este respecto, se debe señalar que el autor de la proposición de ley es el Grupo Parlamentario Izquierda Confederal (Adelante Andalucía, Más per Mallorca, Más Madrid, Compromís, Geroa Bai, y Catalunya en Comú Podem), a instancia del Senador Mulet García, ahora recurrente a término individual, al que a efectos de mejor defensa cabe considerar suficientemente legitimado.

III. Entrando ya a analizar las alegaciones formuladas por el recurrente en su escrito de reconsideración, cualesquiera consideraciones referidas a la oportunidad de la iniciativa legislativa en cuestión, así como las concernientes al presunto conflicto entre el Derecho interno (artículo 23.2 de la Constitución) y el Derecho de la Unión Europea (Directiva 1999/70/CE y jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea), se sitúan extramuros de la facultad que asiste al Gobierno en los términos de los artículos 134.6 de la Constitución y 151.1 del Reglamento del Senado y, en consecuencia, han de quedar al margen de la función de calificación que corresponde a la Mesa de la Cámara, siguiendo la jurisprudencia antes referida.

IV. La afectación o no de la iniciativa sobre los Presupuestos Generales del Estado vigentes constituye el elemento determinante del ejercicio de la prerrogativa del Gobierno, extremo que el acuerdo de la Mesa que ahora se recurre considera suficientemente acreditado. En efecto, en el escrito con número de Registro de entrada 84.618, el Ejecutivo aduce que la aprobación de la Proposición de Ley “es susceptible de producir en los Presupuestos Generales del Estado en vigor un aumento de los créditos presupuestarios de, al menos, 1.800.000 euros”. De manera más pormenorizada, se especifica que, “de dicha cantidad unos 800.000 euros afectarían a la Sección 22, Servicio/Organismo 101 (Instituto Nacional de Administración Pública),



SENADO

Programa 9210, Conceptos 233 y 226.07 (cuerpos generales) y el resto impactaría en las correspondientes partidas presupuestarias de los Departamentos ministeriales que convocan procesos selectivos para cuerpos especiales.”

Dicha justificación evidencia el impacto de la iniciativa en la programación presupuestaria, circunstancia determinante de la facultad del Gobierno ex arts. 134.6 CE y 151.1 RS. Por tanto, en este caso, se colige que el Gobierno ha justificado de forma suficiente este impacto directo, como por lo demás viene exigiendo el Tribunal Constitucional, entre otras, en su STC 94/2018, de 17 de septiembre, cuyo fundamento jurídico 5º recuerda que el veto presupuestario del Gobierno debe ceñirse a aquellas iniciativas “cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva”, referidas al “presupuesto en vigor en cada momento” y que incidan “directamente en el citado presupuesto”. En consecuencia, *“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 [...] 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.”* Y esto es justamente lo que ha precisado el Gobierno en el citado escrito con número de Registro de entrada 84.618.

A partir de ahí, como sigue recordando la STC 94/2018, corresponde a la Mesa parlamentaria “llevar a cabo un control reglado sobre el ejercicio de la facultad del Gobierno”, a cuyo efecto, 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)]* . 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 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)]. Así ha ocurrido en este caso y, por tanto, la Mesa del Senado debía asumir el criterio del Gobierno contrario a la tramitación de la Proposición de Ley de referencia.

Añade la STC 94/2018, al término de su fundamento jurídico 5º, que *“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].”*. En este caso el acuerdo de la Mesa del Senado de 16 de marzo de 2021 cumplía dicha motivación, al dar por concluida la tramitación de la Proposición de Ley referenciada *“teniendo en cuenta que la citada Proposición de Ley incide directamente en los presupuestos generales del Estado en vigor” y “al haber manifestado el Gobierno su disconformidad en plazo”*.

V. Una vez constatado el cumplimiento de los únicos requisitos exigidos al Gobierno para el ejercicio de una facultad potestativa que a éste corresponde, tanto por la Constitución y el Reglamento del Senado como por la jurisprudencia que los ha desglosado, toda consideración sobre las alegaciones finales del recurrente relativas a la disparidad del criterio del Gobierno respecto de otras iniciativas y su consiguiente *“forma arbitraria”*, así como su propia naturaleza *“libertina”*, y de resultas *“poco democrática”*, debe quedar al margen de la valoración de esta Mesa.



SENADO

RESUELVE

Desestimar, por unanimidad, la solicitud formulada por el Excmo Sr. D. Carles Mulet García, confirmando en sus términos el acuerdo de la Mesa del Senado de 16 de marzo de 2021.

Palacio del Senado, 6 de abril de 2021.- María Pilar Llop Cuenca,
Presidenta del Senado.

