

**Informe sobre ausencia de repercusión presupuestaria de la Proposición de Ley remitida por el Parlamento de las Islas Baleares al Congreso de los Diputados sobre “Protección del Mar Mediterráneo bajo jurisdicción española de los daños que pudieran producir la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos y otras sustancias minerales”.**

Que emite D. Javier Sánchez Sánchez, Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y Abogado en ejercicio del Ilustre Colegio de Madrid, por virtud de los siguientes

**I.- ANTECEDENTES.**

Los Grupos Parlamentarios del Parlamento de las Islas Baleares, Més per Menorca, Popular, Socialista, Podem Illes Balears, El Pi Proposta per les Illes Balears y Mixto, presentaron ante el Parlamento autonómico una Proposición de Ley con fecha 15 de febrero de 2017, al amparo de lo dispuesto en los artículos 130 y siguientes del Reglamento de la Cámara sobre *Protección del Mar Mediterráneo bajo jurisdicción española de los daños que pudieran producir la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos y otras sustancias minerales*.

Cumplimentada su tramitación en la Cámara autonómica, la Proposición de Ley ha sido enviada al Congreso de los Diputados a los efectos de su ulterior tramitación ante las Cortes Generales, de conformidad con lo previsto en el artículo 87.2 de la Constitución española y 127 y concordantes del Reglamento del Congreso de los Diputados.

**II.- MARCO NORMATIVO**

Establece el artículo 87.2 de la Constitución española:

*Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.*

Dispone el artículo 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados:

*Las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas y las de iniciativa popular serán examinadas por la Mesa del Congreso a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, su tramitación se ajustará a lo previsto en el artículo anterior, con la única especialidad de que en las de iniciativa de una Asamblea de la Comunidad Autónoma, la defensa de la proposición en el trámite de toma en consideración corresponderá a la Delegación de aquélla.*

Con carácter general, en relación con las Proposiciones de Ley, se dispone en el artículo 126 del Reglamento del Congreso, en sus apartados 2 y 3:

*2. Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.*

*3. Transcurridos treinta días sin que el Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.*

Existiendo unanimidad en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional sobre el extremo de que la disconformidad del Gobierno por aumento de créditos o disminución de ingresos ha de tomar como referencia el presupuesto vigente (para evitar un bloqueo genérico e indefinido sobre la iniciativa legislativa parlamentaria) el Tribunal Constitucional sólo ha abordado el régimen de esta disconformidad gubernamental en el ámbito autonómico.

En el ATC nº 240/1997, de 25 de junio, consideró que no existía violación de los derechos fundamentales de los Diputados por el hecho de que la Asamblea de Extremadura hubiese acordado continuar con la tramitación de una proposición de ley a pesar de que el Gobierno autonómico hubiese mostrado su disconformidad por suponer incremento de los créditos presupuestarios.

En la STC nº 223/2006, de 6 de julio declaró inconstitucional un artículo del nuevo Reglamento de la Asamblea de Extremadura que otorgaba al Pleno de la Cámara la potestad de decidir en última instancia si la disconformidad del Gobierno impedía o no la tramitación de una enmienda que supusiese aumento de créditos o disminución de ingresos si aquella se consideraba manifiestamente infundada. La declaración de inconstitucionalidad del precepto reglamentario se basó en que el Tribunal Constitucional consideró que:

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

*Entendiendo que: “es claro en el sentido de que solamente se podrán alterar dichos compromisos con el consentimiento del Ejecutivo autonómico, quedando facultado éste, con toda libertad, para oponerse a las iniciativas que pretendan modificarlos, y sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter de manifiestamente infundada o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes previsto en el Estatuto de Autonomía, equilibrio de poderes diseñado en línea con las interpretaciones más recientes del régimen parlamentario (a las que responde, sin duda, el diseño de la forma de gobierno en la Comunidad Autónoma de Extremadura), en las que se ha pretendido reforzar la posición de los ejecutivos y, singularmente, de sus presidentes, en aras de dotar a todo el sistema de una mayor estabilidad y mejorar su funcionamiento.”*

Por último, en la STC 242/2006, en relación a un eventual conflicto entre el Gobierno del País Vasco y el Parlamento Vasco, el Tribunal Constitucional vuelve a señalar que:

*Pero el criterio del Gobierno, compartido implícitamente por la Mesa del Parlamento, en sentido contrario no puede considerarse arbitrario o irrazonable. Debe tenerse en cuenta que la finalidad de la disconformidad del Gobierno es garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos o prorrogado como consecuencia de la no aprobación de esta Ley. Por otro lado, la urgencia con que pretendía tramitarse la proposición de Ley debatida, así como la*

*ausencia de cualquier período de vacatio legis en caso de aprobación, no permitían considerar que los efectos de una prórroga de las aportaciones de los territorios forales eran meramente futuros y no afectaban a la ejecución de un programa económico inminente. Finalmente, y como hemos recordado recientemente, es evidente que la relación de confianza que contribuye a sostener la necesaria conformidad del Gobierno no cierra las puertas a la posibilidad de que el Parlamento la retire a través de los instrumentos expresamente previstos al efecto. En este contexto, la actuación de la Mesa tampoco puede considerarse que encubre una decisión que correspondía a otros órganos parlamentarios o judiciales, sino que, por el contrario, una eventual obstaculización de la disconformidad manifestada por el Gobierno hubiese excedido las funciones reservadas al órgano rector del Parlamento Vasco.*

Es decir, al día de hoy, desde el punto de vista de la ortodoxia constitucional, la disconformidad del Gobierno con respecto a la tramitación de una proposición de ley o de una enmienda que, a su juicio suponga aumento de créditos presupuestarios o disminución de ingresos, veda completamente la ulterior tramitación parlamentaria de la iniciativa.

### **III.- ANÁLISIS DE LA PROPOSICIÓN DE LEY**

La Proposición de Ley sobre “*Protección del Mar Mediterráneo bajo jurisdicción española de los daños que pudieran producir la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos y otras sustancias minerales*”, consta de un artículo único, con el siguiente tenor literal:

*Queda excluida la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos u otras sustancias minerales en el medio marino del mar Mediterráneo sobre el que el Estado español ejerza jurisdicción que alcance al menos a la protección de los recursos naturales.*

*Igualmente queda excluido de dicho espacio marino la exploración a través de adquisiciones sísmicas cualquiera que sea su finalidad, salvo que se utilicen tecnologías cuya completa inocuidad para el medio marino esté científicamente demostrada.*

Contiene asimismo de una disposición adicional y una transitoria del siguiente tenor:

#### *Disposición adicional.*

*Las explotaciones de hidrocarburos comprendidas en esta ley pero cuya concesión fueron otorgadas con anterioridad a su entrada en vigor permanecerán vigentes hasta su extinción sin que quepa prórroga alguna.*

Disposición transitoria.

*La ley será de aplicación a todas aquellas solicitudes de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos o de adquisiciones sísmicas comprendidas en esta ley que a su entrada en vigor no hayan sido resueltas.*

Del contenido del artículo pudieran derivarse minoración de ingresos tales como los representados por los cánones de exploración, investigación y explotación sobre hidrocarburos y otras sustancias minerales al día de entrada en vigor del texto legislativo propuesto (el siguiente al de su publicación en el BOE), así como un eventual incremento de gastos derivados de las posibles indemnizaciones que el Estado habría de abonar a las empresas beneficiarias de las concesiones afectadas. Ahora bien, dichos efectos quedan automáticamente anulados por la virtualidad de su Disposición Adicional que mantiene el régimen concesional vigente hasta su extinción ordinaria.

**IV.- CONCLUSIÓN**

En consecuencia, se concluye que las disposiciones de la Proposición de Ley sobre *“Protección del Mar Mediterráneo bajo jurisdicción española de los daños que pudieran producir la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos y otras sustancias minerales”*, no suponen jurídicamente ningún tipo de aumento de gastos o de disminución de ingresos en relación con los Presupuestos Generales del Estado vigentes al día de la fecha, que constituyen el elemento de contraste al efecto, aunque se mantengan con el carácter de presupuesto prorrogado.

**En Madrid, a 2 de mayo de 2017**

**Javier Sánchez Sánchez**