



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

**Doble Grado en Derecho y Administración
de Empresas**

Malas prácticas gubernativas en materia presupuestaria

Presentado por:

Miguel Tejedor Sinova

Tutelado por:

Dr. D. Juan Fernando Durán Alba

Valladolid, 7 de julio de 2020

ÍNDICE.

1.INTRODUCCIÓN.....	6
2. PRESUPUESTO CONCEPTO Y NATURALEZA.....	9
3. LIMITES QUE SE DEDUCEN DEL ARTÍCULO 31.2 CE EN LA PROGRAMACIÓN DE GASTO.	13
3.1. Criterios de eficiencia y economía	13
3.2. Control de la actividad presupuestaria	14
3.3. La inexistencia de doctrina jurisprudencial en relación con los principios de justicia material del gasto pública.....	15
4. LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS	18
4.1. La elaboración de los presupuestos	18
<i>4.1.1. Entrada en vigor del artículo 135.2 CE y el déficit estructural.....</i>	<i>19</i>
4.2. Principio de universalidad: la variable estimación de los ingresos y los gastos en la elaboración presupuestaria. STC 206/2013 y 217/2013	20
4.3. La aprobación de Ley de Presupuestos.....	22
4.4. No presentación en tiempo y forma de los Presupuesto en el Parlamento.....	24
4.5. La perversión de la figura de la “ley de acompañamiento” y los difusos límites al contenido eventual del Presupuesto	26
<i>4.5.1. Antecedentes de las llamadas “leyes de acompañamiento”</i>	<i>27</i>
<i>4.5.2. Relación con las leyes de Presupuestos Generales del Estado. .</i>	<i>29</i>
<i>4.5.2.1. La misión encubierta del Senado</i>	<i>30</i>
<i>4.5.3. El respeto al principio de seguridad jurídica y límite del contenido eventual del Presupuesto</i>	<i>32</i>
5. SENTIDO DE LOS “PRIVILEGIOS” PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO	36
5.1. Monopolio de la iniciativa.....	36
<i>5.1.1. Restricciones al derecho de enmienda</i>	<i>37</i>
<i>5.1.2. Las enmiendas a la Ley de Presupuestos surgidas en la práctica parlamentaria</i>	<i>39</i>
5.2. Uso y abuso del veto presupuestario.....	42

5.2.1. Antecedentes: SSTC 223/2006, de 6 de julio y 242/2006, de 24 de julio.....	42
5.2.2. STC 34/2018, de 12 de abril: Alcance de la potestad del Ejecutivo para otorgar su disconformidad a iniciativas legislativas parlamentarias	45
6. LAS ALTERACIONES SOBREVENIDAS	50
6.1. Modificaciones que competen a las Cortes Generales.....	52
6.2. Créditos extraordinarios y suplementos de créditos y su financiación	54
6.3. Vía decreto-ley.....	57
6.3.1. <i>Uso del decreto-ley.....</i>	57
6.3.2. <i>Doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.....</i>	59
6.3.3. <i>Uso inadecuado del decreto-ley para aprobar créditos extraordinarios: una reserva de competencia</i>	60
6.3.4. <i>Análisis de la STC 126/2016, de 7 de Julio</i>	63
6.3.4.1. <i>Argumentación de la sentencia</i>	64
6.3.5. <i>Reflexiones sobre el uso abusivo de los decreto-leyes para conceder créditos extraordinarios.....</i>	65
6.3.6. <i>Delimitación de las competencias del Gobierno en funciones respecto a la modificación de la LPGE a través de un real decreto-ley.</i>	67
7. EL GOBIENO SIN PRESUPUESTO.....	69
7.1. La prórroga presupuestaria y el uso del “Decreto-Ley de Prórroga”	69
7.2. Técnicas utilizadas para modificar los presupuestos prorrogados	73
7.2.1. <i>Pensiones y prorrogas de los presupuestos. El uso de normas reglamentarias en unos presupuestos prorrogados.....</i>	73
7.2.2. <i>Incremento de gasto a través de Decretos-Ley</i>	75
8. CONCLUSIONES	78
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y OTROS RECURSOS.....	82

RESUMEN.

Existen diversas prácticas en materia presupuestaria que son llevadas a cabo por el Gobierno que tienen una dudosa legalidad. La finalidad del presente trabajo es analizar ese tipo de prácticas, especialmente desde un punto de vista jurisprudencial, en las diferentes fases del ciclo presupuestario: elaboración, aprobación, ejecución y control. También se va a abordar las modificaciones que pueden sufrir unos Presupuestos ya aprobados y se va a analizar el papel que tiene el decreto-ley en este ámbito. Además, se van a estudiar las consecuencias que tiene la prórroga de unos Presupuestos que no han sido aprobados por la falta de apoyos del Parlamento al Ejecutivo y cómo se pueden adaptar dichos Presupuestos a las coyunturas vigentes. Todo ello desde un enfoque centrado en cómo el Gobierno vulnera los principios legalmente establecidos o abusa de las facultades que le han sido otorgadas en materia presupuestaria.

PALABRAS CLAVE.

Presupuestos Generales del Estado, decreto-ley, leyes de acompañamiento, TC, créditos extraordinarios, veto presupuestario.

ABSTRACT.

There are many budgetary practices which are carried out by the Government and they have a doubtful legality. The purpose of this work is to analyze this kind of practice, especially from a case law point of view, in the different phases of the General State Budget cycle: preparation, approval, execution and control. It is also going to address the modifications that approved Budget may suffer and moreover, the role that Decree-law has in this area will be analyzed. In addition, the consequences of the extensions of General State Budget that have not been approved due to the lack of support from Parliament to the Executive will be studied and how the General State Budget can be adapted to current circumstances. All explained above will be explained in relation to how the Government violates the legally established principles and the way that Government abuses of the powers that have been given in budgetary matters.

KEY WORDS.

General State Budget, decree-law, accompanying laws, Constitutional Court, extraordinary appropriations, budget veto.

1. INTRODUCCIÓN

La Ley de los Presupuestos Generales del Estado es una ley que no sólo tiene una gran relevancia económica, ya que tiene que contener todos los ingresos y los gastos que afecten al sector público estatal; sino que también tiene una gran connotación política, porque, aunque el Ejecutivo es el que tiene la facultad de elaborar el proyecto de ley, tiene que ser aprobado posteriormente por las Cortes Generales. Esta Ley se suele considerar un reflejo de la situación política de un país, ya que si existe una mayoría absoluta su aprobación y modificación será mucho más rápida y fácil que si se está en un gobierno formado por mayorías fragmentadas. No obstante, existen muchas técnicas e instrumentos para que un Gobierno sin el apoyo parlamentario necesario pueda modificar unos presupuestos ya aprobados, lo que en muchas ocasiones conlleva la vulneración de las facultades parlamentarias de las Cámaras, que no podrán actuar de la forma en la que deberían, y, por lo tanto, el órgano más representativo de los ciudadanos no va a poder ejercer sus plenas facultades. Estas “técnicas” utilizadas van a tener una dudosa constitucionalidad, porque, aunque muchas están legalmente previstas, el problema va a ser su uso abusivo y sin respetar los límites legalmente establecidos. Por lo tanto, nos vamos a encontrar frente a una serie de “malas prácticas gubernativas” que serán analizadas especialmente desde un punto de vista jurisprudencial, doctrinal y con algún matiz práctico, a través de todo el ciclo presupuestario, es decir, su elaboración, aprobación, ejecución y control posterior. Además, se va a mencionar cómo se puede gobernar con un presupuesto prorrogado, situación en la que nos encontramos desde 2016, y las técnicas que existen para actualizar el presupuesto a las necesidades coyunturales.

El presente trabajo se va a dividir esencialmente en cinco partes: la primera parte analizando los principios de eficiencia y economía del artículo 31.2; la segunda las “malas prácticas” que se pueden dar durante la elaboración y aprobación de los presupuestos, la tercera habla sobre los “privilegios” presupuestarios del Gobierno y del veto presupuestario que éste tiene una vez que los Presupuestos han sido aprobados, la cuarta explica las alteraciones sobrevenidas en un Presupuesto ya aprobado y el uso y abuso del instrumento

estrella, que es el decreto-ley; y por último, cómo un Gobierno gestiona un Presupuesto prorrogado especialmente por falta de apoyo parlamentario. Teniendo esto en cuenta, los principales objetivos que van a tratarse son:

- Definir el Presupuesto desde un punto de vista constitucional, analizando el artículo 134 CE, y el artículo 31 CE, cuya ubicación en el seno de la parte dogmática de la Constitución Española es difícilmente comprensible.
- Examinar de manera específica las situaciones en las que se dan estas “malas prácticas gubernativas” y de que forma se vulneran los principios establecidos tanto en la Constitución como en otras disposiciones legales.
- Analizar varias sentencias del Tribunal Constitucional, especialmente las más relevantes e intentar reflejar la jurisprudencia de este Tribunal en cada caso. También se analizará cada caso desde un punto de vista doctrinal, aunque en menor medida.
- Explicar la forma en la que se vulneran las facultades de las Cámaras en cada caso, al no seguir estrictamente el proceso legalmente establecido o por abusar del instrumento o la técnica prevista.
- Observar el uso y abuso del decreto-ley por parte de distintos ejecutivos a lo largo de los años, teniendo en cuenta la jurisprudencia del TC para delimitar el presupuesto de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, y por qué es un instrumento que, aunque deba de ser convalidado posteriormente en las Cortes, no tiene la misma publicidad que el procedimiento de una ley ordinaria.
- Analizar la dificultad de gobernar con mayorías fragmentadas y como un abuso de este tipo de prácticas no solo tiene consecuencias legales, sino también económicas, especialmente mediante el abuso de la Deuda Pública para financiar autorizaciones de gastos no previstas inicialmente en la Ley de Presupuestos.
- Explicar las técnicas que utiliza el Ejecutivo cuando tiene que gobernar con unos Presupuestos prorrogados y aumenta el gasto en gran medida, incluso sin contar con los apoyos parlamentarios suficiente como para aprobar un nueva Ley de Presupuestos o una ley ordinaria.

- Exponer las conclusiones que han surgido del estudio de estas “malas prácticas gubernativas” intentando explicar como repercuten sobre los ciudadanos y sobre sus derechos.

2. EL PRESUPUESTO: CONCEPTO Y NATURALEZA.

Los primeros presupuestos públicos constituían una autorización del Parlamento al Monarca respecto de los ingresos que se podían recaudar de los ciudadanos y el gasto vinculado a esas recaudaciones. Esto cambia a partir de la segunda mitad del siglo XIX, cuando los tributos se convierten en la principal fuente de financiación y la Ley de Presupuestos, desde el punto de vista de los ingresos, pasa de ser una mera autorización a una previsión de estos, aunque desde el punto de vista de los gastos, la Ley de Presupuestos sigue manteniendo su carácter de autorización indispensable al Ejecutivo (principio de legalidad presupuestaria).¹

En este trabajo, se va a hacer referencia al Presupuesto Público de un Estado o de un organismo público y en este trabajo en concreto, se va a hacer referencia a Los Presupuestos Generales del Estado, que son una forma de presupuesto público.

Para definir lo que es un *presupuesto público* primero hay que delimitar lo que son los gastos públicos que se va a analizar desde un punto de vista jurídico. Para ello se va a recurrir a la fórmula utilizada por Bayona de Perogordo, que hace referencia a la ya utilizada por Sainz de Bujanda, que se refiere a una triple perspectiva del gasto público: la satisfacción de las necesidades colectivas a través de los fondos públicos, el conjunto de potestades que se atribuyen a los entes públicos en materia de gasto y cuyo ejercicio está obligado a llevar a cabo por mandato legal, y a la salida de fondos o de flujo monetario del Tesoro Público para satisfacer esas necesidades.²

Siguiendo con el análisis de los gastos públicos como fenómeno jurídico, habría que diferenciar tres enfoques doctrinales que explican el Derecho de los gastos públicos. En primer lugar, *la relación jurídica del gasto público* representa el vínculo obligacional que surge entre la Administración Pública y los sujetos activos que tienen el derecho a recibir la prestación pública; otro enfoque

¹ALCANTARILLA HIDALGO, Fernando. J: "La prórroga automática de las leyes de presupuestos". *Actualidad Administrativa*. Núm.20, noviembre 2004.

² MENÉNDEZ MORENO, Alejandro." Derecho Financiero y Tributario: Lecciones de cátedra" Editorial Thompson Reuters, 2019, p. 335-336.

diferente es el que explica *la función financiera del gasto público* que, en vez de constituir una relación jurídica u obligacional entre los particulares y la Administración Pública, proclama únicamente un interés legítimo del particular y no un derecho subjetivo y por eso, desde este punto de vista, el gasto no se dirige únicamente al pago de las deudas de la Administración Pública, sino también a el fomento de políticas sociales y económicas; y por último, el enfoque de la *construcción de Bayona Perogordo*, que dice que hay que tener en cuenta las tres perspectivas que se comentaron anteriormente (necesidades, potestades, salidas) y que no puede analizarse la función financiera sin tener en cuenta la función pública de los gastos, es decir, que hace una mezcla de los dos enfoques anteriores.³

Una vez analizada la parte de los gastos públicos, se va a explicar *el concepto jurídico del gasto público*, que tal y como observa Palao Taboada viene determinado por otros tres enfoques: el punto de vista económico, que representa un plan de la actividad financiera y una ordenación de las necesidades públicas; el punto de vista político, ya que el presupuesto tiene una gran carga política y como se ha mencionado antes, no está únicamente dirigido a cubrir los gastos de la Administración Pública, sino que en su programación hay una gran connotación social; y desde el punto de vista jurídico, que indica la vinculación que tiene la Administración a las normas jurídicas a la hora de elaborar el presupuesto.⁴

Sin embargo, si se quiere obtener una definición “oficial” de los Presupuestos Generales del Estado, se puede acudir al artículo 134.2 CE que establece “los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado” y también al artículo 32 de la Ley General Presupuestaria que dispone que “los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el

³ MENÉNDEZ MORENO, Alejandro.” Derecho Financiero y Tributario: Lecciones de cátedra” Editorial Thompson Reuters, 2019, p. 337.

⁴ MENÉNDEZ MORENO, Alejandro.” Derecho Financiero y Tributario: Lecciones de cátedra” Editorial Thompson Reuters, 2019, p. 338.

ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”.

También es importante analizar el concepto de presupuesto desde el punto de vista del artículo 31 CE: “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.” Este artículo indica el deber que tienen los ciudadanos a contribuir en el sostenimiento de los gastos públicos en función de su capacidad económica y de forma progresiva, es decir, que van a aportar más ingresos quien más dinero gane, pero nunca con carácter confiscatorio, es decir, que no tampoco se pueden imponer una carga fiscal muy alta que resulte “confiscatoria” para el contribuyente. En el apartado segundo se enuncia los principios de igualdad, eficiencia y economía que debe seguir la asignación, programación y ejecución de los gastos públicos.

Para finalizar con el concepto del presupuesto, se va a hacer referencia a la *naturaleza de las leyes de los presupuestos*. Como se explicará posteriormente, la Ley de los Presupuestos Generales del Estado, es una norma jurídica con rango legal y forma de ley, ya que tiene que ser necesariamente aprobada por el Parlamento, para evitar que se prorroguen de forma automática. Sin embargo, esta concepción no siempre ha estado tan clara y el debate sobre la naturaleza jurídica de la ley presupuestaria empezó en la *doctrina iuspublicista alemana* al final del siglo XIX que partieron de que era una ley en sentido formal y no material, ya que no contenía únicamente mandatos generales y abstractos. Esto, sin embargo, tenía dos consecuencias prácticas: que las facultades en materia presupuestaria no correspondían al legislativo y que el Legislativo no podía modificar el presupuesto presentado por el ejecutivo y solo tenía la facultad para aprobarlo o rechazarlo en bloque⁵. A pesar de estas consideraciones, actualmente se ha establecido que la ley de los PGE es una ley en sentido material, tal y como podemos observar del art 66.2 CE⁶. Además, el Tribunal

⁵ MENÉNDEZ MORENO, Alejandro.” Derecho Financiero y Tributario: Lecciones de cátedra” Editorial Thompson Reuters, 2019, p. 339.

⁶ Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.

Constitucional en su STC 27/1981 entiende que la LPGE es el vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, pero que necesariamente el Parlamento tiene que aprobar.

3. LOS LÍMITES QUE SE DEDUCEN DEL ARTÍCULO 31.2 CE EN LA PROGRAMACIÓN DEL GASTO.

3.1. Criterios de eficiencia y economía

El artículo 31.2 CE: “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”. La idea de eficiencia económica ha adquirido importancia en nuestras sociedades, aunque cada vez con mayor connotación política.

El artículo 31 CE es uno de los preceptos que se dedica al gasto público y que está ubicado entre los “Derechos y Deberes de los Ciudadanos” situados en la Sección 2ª del Capítulo II del Título I de los Derechos y Deberes Fundamentales y los otros preceptos que se refieren al gasto público que son los artículos 134, 135 y 136 CE que están ubicados en el Título VII que está dedicado a la “Economía y Hacienda”. Por lo tanto, es importante destacar la ubicación en la Constitución del artículo 31, dentro del Título I, Capítulo II, Sección 2ª, que es donde se concentran los principios de la imposición que tienen que soportar los distintos sujetos. Esta colocación es destacable desde el punto de vista de la consideración unitaria del fenómeno financiero como un proceso de conexión e interdependencia entre los ingresos y los gastos públicos.⁷

Este artículo se refiere tanto a la asignación equitativa que tiene que hacerse del gasto público, que es un mandato constitucional que ha de entenderse conectado con el art 9.2 CE que se refiere a la necesidad de igualdad tanto real como efectiva. En este caso se estaría hablando de una igualdad en el ámbito social-económico.

El apartado segundo, se refiere a la programación y ejecución de los gastos públicos en función de los criterios de eficiencia y de economía. Estos criterios son principios económicos que se tratan de sentar las bases de una buena gestión del gasto público, es decir, ejecutar y programar los gastos públicos de una forma racional y responsable. También es importante tener en

⁷ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro: “Una perspectiva construccional del control del gasto público” Conferencia Inaugural. Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal de Cuentas. *Revista Española de Control Externo*, vol. XX, núm 58, enero 2018, p.232.

cuenta la mención a una asignación equitativa del gasto público, que “se ve ceñida dentro de los límites no sólo de lo financieramente posible, sino también de lo económicamente viable”⁸.

En este sentido, este precepto hace referencia a una necesaria conexión de los principios constitucionales, que no son absolutos, con otros principios que deben tenerse en cuenta a la hora de aplicar el gasto público, como son la economía de mercado, la defensa de la productividad (art. 38CE), la distribución de la renta de forma equitativa tanto en el ámbito personal como en el regional; el progreso económico y social, o la estabilidad presupuestaria del art 135 CE.

3.2. Control de la actividad presupuestaria

Este precepto está íntimamente relacionado con la fase de control de la actividad presupuestaria, ya que dicha actividad pretende enlazar el mandato del art 31.2 CE que exige la asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución en función de los principios de economía y eficiencia; y las exigencias del actuar administrativo establecidas en el art 103.1 CE según el cual la Administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación. Uno de los requisitos para cumplir con dichos objetivos y principios, es que los Presupuestos Generales del Estado, durante todo el ciclo presupuestario, estén sujetos a una serie de actuaciones de control, tanto internos como externos.⁹

Es importante destacar que ha desaparecido del texto constitucional la mención expresa de término “control”. A pesar de esto, el control siempre se lleva a cabo, con diferentes modalidades y que abarcando todo el ciclo presupuestario (desde la elaboración hasta la ejecución). Sin embargo, este control se manifiesta en la *elaboración del presupuesto*, que tiene que seguir una serie de

⁸ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro “Una perspectiva construccional del control del gasto público” Conferencia Inaugural. Jornadas de la Asociación de Letrados del tribunal de Cuentas. *Revista Española de Control Externo*, vol. XX, núm. 58, enero 2018, p.232.

⁹ MENÉNDEZ MORENO, Alejandro.” Derecho Financiero y Tributario: Lecciones de cátedra” Editorial Thompson Reuters, 2019, p. 441.

principios como el de especialidad, unidad, universalidad o no afectación; y, de forma más destacada, *en el control de la ejecución presupuestaria*, tanto a través de un control interno como un control externo tradicional, de legalidad y de regularidad financiera y contables que van dirigidos “hacia modalidades de control de eficiencia (análisis coste-beneficio y análisis coste-eficacia) y control operativo o de gestión que permitan verificar si el empleo de los recursos públicos se ha ejercido de la forma más productiva y al menor coste posible y si con dicha gestión económico-financiera se han alcanzado los objetivos previstos.”¹⁰

Por lo tanto, se puede observar que el mandato de respetar los principios de eficiencia y economía se refiere principalmente a que deben ser tenidos en cuenta a la hora de realizar un control sobre la ejecución.

Tal como establece *Álvaro Rodríguez Bereijo*: “Será ardua tarea el que dicho precepto constitucional, por su difícil justiciabilidad, pueda alzarse como una norma jurídica eficaz de control jurisdiccional del poder financiero del Estado, con el riesgo de quedar relegado a lo que podría ser el horizonte utópico de la Constitución fiscal o, en frase de H.J. Papier, «la fábrica de los sueños del Derecho Público»”¹¹

3.3. La inexistencia de doctrina jurisprudencial en relación con los principios de justicia material del gasto público.

El Tribunal Constitucional tiene una amplia jurisprudencia sobre la interpretación del artículo 31.1 CE en lo referente a los principios de progresividad o de su alcance no confiscatorio, sin embargo, respecto a la interpretación del art 31.2 CE el TC no se ha pronunciado todavía expresamente sobre los principios que están reconocido en dicho precepto, y las veces que ha

¹⁰ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro: “Una perspectiva construccional del control del gasto público” Conferencia Inaugural. Jornadas de la Asociación de Letrados del tribunal de Cuentas. *Revista Española de Control Externo*, vol. XX, núm 58, enero 2018, p.232.

¹¹ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro: “Una perspectiva construccional del control del gasto público” Conferencia Inaugural. Jornadas de la Asociación de Letrados del tribunal de Cuentas. *Revista Española de Control Externo*, vol. XX, núm 58, enero 2018, p.232.

hecho alguna referencia, ha sido tan leve, que no puede afirmarse que se considere auténtica doctrina.

Las veces que el TC ha hecho mención de este artículo se refiere a “las duplicidades innecesarias en la actuación de los órganos que resultan difícilmente compatibles con los criterios de eficiencia y economía”.¹² se hace referencia a la STC 187/1988 de 17 de octubre que explica que la actividad de control realizada por las Comunidades Autónomas no excluye la que puede realizar el Estado a través del Tribunal de Cuentas en el ámbito de sus propias competencias, es decir, que ambos controles son complementarios y pueden coexistir, siempre y cuando se eviten las duplicidades innecesarias que puedan ir contra los criterios reflejados en el art 31.2 CE. Se hace la misma referencia respecto la actuación del Consejo de Estado y los respectivos órganos autonómicos.

Muy relacionado con estos puntos, la STC 13/1992 favorece la capacidad de gasto que tienen las Comunidades Autónomas a través de las competencias transferidas y que han adquirido, estableciendo que dichas competencias tienen que atribuirse directa e incondicionalmente a las Comunidades Autónomas y que el Estado no tiene que intervenir sino es estrictamente necesario ya que podría ir en contra de los criterios de eficiencia y economía y contra la descentralización y eficacia administrativa contenida en el artículo 109 CE.¹³

También se han puesto de referencia estos principios a la hora de delimitar el título competencia de la “Hacienda General” que se establece en el art 149.1.14 CE a través de SSTC 130/2013, de 4 de junio; 135/2013, de 6 de junio; 41/2016, de 3 de marzo; 111/2016, de 9 de junio; y 45/2017, de 27 de abril; que mencionan la importancia de tener en cuenta la estabilidad presupuestaria contenida en el art 135 CE. El Estado, en particular, “tiene la responsabilidad de promover la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria

¹² AGUALLO AVILÉS, Ángel y BUENO GALLARDO, Esther: “Artículo 31”, Comentarios a la Constitución española, Tomo I, Fundación Wolsters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, p. 1121.

¹³ AGUALLO AVILÉS, Ángel y BUENO GALLARDO, Esther: “Artículo 31”, Comentarios a la Constitución española, Tomo I, Fundación Wolsters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, p. 1122.

(art. 135 CE) del conjunto de las Administraciones públicas mediante el ejercicio de las competencias que le atribuye el art. 149 CE.”¹⁴

Por lo tanto, se ha podido observar cómo se evalúan los principios de economía y eficiencia contenidos en el art 31.2 CE cuando se ejerce un control sobre la ejecución sobre el presupuesto. A pesar de esta importancia, son conceptos abstractos que se ven, en parte, limitados por los deberes sociales y económicos que tiene que hacer la administración Pública, por lo que, estos principios se refieren más a la forma de aplicar o ejecutar el presupuesto aprobado, que, a la hora de elaborar las diferentes partidas de gastos del presupuesto, que tienen finalidades más dirigidas al enfoque social que, a veces, cuesta compatibilizar, desde un punto de vista teórico, con criterios estrictamente económicos.

¹⁴ SSTC 111/2016, de 9 de junio, FJ 4, haciéndose eco de la doctrina sentada en la STC 41/2016, FF. JJ. 3.a) y 15.

4. LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

4.1. Elaboración de los Presupuestos

El término “ciclo presupuestario” se refiere a los distintos momentos que configuran temporalmente el régimen jurídico de la institución presupuestaria y que consta de 4 fases que se tienen que repetir en cada y que son: la elaboración, la aprobación, la ejecución y el control.

Como se ha mencionado anteriormente, la elaboración de los presupuestos es la primera fase que consiste en la preparación y redacción del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado. Según el art 134 CE esta función corresponde al Gobierno, el cual deberá presentar dicho proyecto antes el Congreso de los Diputados al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior, es decir, antes del 1 de octubre del año anterior.

Para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado hay que tener cuenta tres referentes previos: 1º los escenarios de los presupuestos plurianuales 2º los objetivos de estabilidad presupuestaria 3º el límite del gasto no financiero del Presupuesto del Estado.

Teniendo en cuenta estos tres referentes, es importante prestar atención al procedimiento de elaboración del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado que según el artículo 36 LGP, deberá seguir lo establecido en las órdenes de los Ministerios de Hacienda y Trabajo que contienen las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social para el ejercicio siguiente. En este procedimiento podemos distinguir 3 fases: La primera es la fase de proposición de anteproyectos parciales; la segunda es la fase de formación del ante proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado; la tercera es la fase de aprobación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado.

La primera fase es *la proposición de anteproyectos parciales* que consiste en que los ministerios, respecto de los organismos autónomos y entidades dependientes de cada uno, y los demás órganos del Estado con dotaciones

diferenciada, remitirán al Ministerio de Hacienda su propuesta de gastos e ingresos, teniendo en cuenta los límites establecidos, antes del 1 de mayo del año anterior. (art. 36 LGP)

La segunda fase es la *formación del anteproyecto de ley*, en la que, por un lado, el Ministerio de Hacienda elaborará los estados de gastos e ingresos del anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado, y, por otro lado, el Ministerio de Trabajo realizará el anteproyecto de presupuesto de la Seguridad Social que remitirá al Ministerio de Hacienda para que lo eleve al Gobierno antes del 15 de septiembre. (art. 36 LGP)

La última fase es *la aprobación del proyecto de ley por el Parlamento*. El proyecto de ley remitido por el Ministerio de Hacienda deberá de ser aprobado por el Consejo de Ministros y remitido a las Cortes Generales antes del 1 de octubre de año anterior y acompañado la documentación establecida en el artículo 37.2 LGP.

4.1.1. Entrada en vigor del artículo 135.2 CE y el déficit estructural.

Es importante hacer mención a la entrada en vigor de la reforma del artículo 135 CE, tal y como manifiesta la Disposición Adicional única de la Reforma del artículo 135 CE y en los términos de la Disposición transitoria primera de la LOEPSF. La cuestión relevante en este aspecto es el método y el procedimiento que se deberá utilizar para calcular dicho déficit estructural ya que no se determina en la LO 2/2016, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La STC 215/2014, en su FJ 3º intenta resolver la duda diciendo que se deberá atender al método utilizado por la Comisión Europea, lo cual no ha estado exento de polémica.

Sin embargo, el matiz que puede ser interesante para este trabajo tiene especial conexión con el artículo 135.2 CE: “El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.”

Por lo tanto, la entrada en vigor de este artículo implica que un déficit estructural excesivo en los Presupuestos españoles ya no solo conllevaría un incumplimiento comunitario, sino que también podría ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad frente al TC.

4.2. Principio de universalidad: la variable estimación de los ingresos y los gastos en la elaboración presupuestaria. STC 206/2013 y 217/2013.

En este punto es importante mencionar que el actual régimen jurídico del gasto público ha reforzado los principios clásicos de unidad y universalidad, y especialmente, hay que destacar la mejor delimitación del sector público a efectos de la aplicación de las normas de estabilidad presupuestaria.

Jurídicamente, el estado de ingresos presupuestario no es vinculante, ya que como se ha mencionado anteriormente, es sólo una estimación. Sin embargo, esto ha cambiado con las normas de estabilidad presupuestaria y consecuentemente, el estado de ingreso ha adquirido una relevancia propia. Aunque el estado de ingresos en el Presupuesto permanece invariable y no tiene consecuencias prácticas, sí que las tiene en la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria.¹⁵ Esto significa que una incorrecta estimación sobre las previsiones económicas sobre las que se elaboran los Presupuestos puede tener graves repercusiones para la economía de un país. Esta es la razón de que los presupuestos para los ejercicios 2009 y 2010 fueran objeto de impugnación ante el TC, porque, entre otras cosas, se consideró que las cifras tenidas en cuenta para elaborar los Presupuestos no correspondían con la realidad.

¹⁵ RUIZ ALMENDRAL, VIOLETA: “El Presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional”. *Revista Española de Derecho Financiero*, n. 179/2018, 2018.

La STC 206/2013, de 5 de diciembre se impugnó el Presupuesto elaborado para 2009, ya que se criticaba que no se hubiese tenido en cuenta el coste financiero derivado de cuatro decretos-leyes que fueron aprobados durante la tramitación de los Presupuestos, vulnerando el mandato constitucional del artículo 134.2 CE que establece que todos los gastos públicos tienen que reflejarse en el Presupuesto. También se consideraba vulnerado el artículo 135.2 en cuanto no se había tenido en cuenta el endeudamiento que iban a suponer esos decretos leyes.

La STC establece que a pesar de que los Presupuestos tienen que mostrar todos los gastos para un determinado ejercicio, ya que tiene que respetarse la función de control del órgano parlamentario, no impide que se lleven a cabo modificaciones contenidas en el texto legal (artículo 51 a 58 de la LGT), ya que “ya que ello impediría la propia acción pública y, por ende, que el presupuesto pudiera cumplir adecuadamente la función de ‘instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno’ que le corresponde [SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a); y 3/2003, FJ 4]”¹⁶

En esta STC también se aborda las previsiones macroeconómicas llevadas a cabo por el Ejecutivo y que si por la falta de adecuación a la realidad podría considerarse inconstitucional. El TC lo que establece es que no puede realizar un análisis de fondo sobre todas las motivaciones de la norma y si sus posibles consecuencias son adecuadas a la realidad económica, ya que eso no es objeto del Tribunal¹⁷. Después de eso, en su Fundamento Jurídico octavo, menciona las previsiones llevadas a cabo por otros organismos “los mejores datos publicados por la Comisión Europea, y también por organismos especializados como el Fondo Monetario Internacional o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, base de la confección de los citados escenarios, situaban el crecimiento del PIB para 2009 en una media del 1 por 100”, mientras que la estimación del Ejecutivo se situaba en el 2,9 por 100 del PIB.

¹⁶ STC 206/2013, FJ 5.

¹⁷ STC 206/2013, FJ 8.

Consecuentemente, el TC razona que las previsiones ya no son asunto únicamente del Ejecutivo, sino que tienen que llevarse a cabo en colaboración y diálogo con instituciones europeas. Esto se ve reflejado en la parte de control que tiene la Comisión Europea en la elaboración del presupuesto, lo que indica que el ciclo presupuestario realmente es más complejo de lo que se establece en el artículo 134 CE¹⁸

También es importante tener en cuenta la STC 217/2012, de 19 diciembre que se pronuncia sobre la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, para los Presupuestos Generales del Estado para 2010. La STC se centra en la necesidad de que los presupuestos contengan la totalidad de los gastos públicos, para que el Parlamento pueda realizar su función de control democrático adecuadamente y pueda otorgar, de forma transparente, su autorización a dichos gastos. Esto sin perjuicio, de que, en el momento de su ejecución, se modifiquen la cuantía destinada a esos gastos siempre que estén justificadas y previstas en la ley (transferencias de crédito, suplementos de créditos... se analiza posteriormente).

4.3. La aprobación de las leyes de los presupuestos

Esta facultad de las Cortes Generales se puede explicar por qué de esta forma se asegura el control democrático de los Presupuestos por el máximo órgano representativo de los ciudadanos, ya que son estos los que van a soportar la aplicación de los gastos y sobre todo los ingresos, a través de los impuestos, contenidos en la ley de presupuestos.

De esta manera, también se habilita al Ejecutivo para actuar en materia de gasto público, “las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes” (art 133.4 CE), insertando de esta forma el principio de legalidad financiera. Y en último lugar, compromete al Parlamento en la política del Gobierno, ya que la aprobación de la ley de los presupuestos no es sólo una cuestión jurídica,

¹⁸ RUIZ ALMENDRAL, VIOLETA: “El Presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional”. *Revista Española de Derecho Financiero*, n. 179/2018, 2018

sino que tiene una connotación política muy fuerte porque refleja el apoyo que tiene el Ejecutivo en el Parlamento (si lo tiene). Sin embargo, esto ha variado en los últimos años con la entrada de nuevos partidos y la desaparición del bipartidismo, y actualmente, la no aprobación de unos presupuestos por el Gobierno vigente no se considera una falta de apoyo que tenga que conllevar necesariamente un cambio de mando. Otro aspecto a tener en cuenta es la posterior facultad de control que va a tener el Parlamento en la ejecución de los Presupuestos por el Ejecutivo, de la que se hablará posteriormente.

En esta fase de aprobación, el proyecto de ley de los Presupuestos Generales del Estado se tramitará de acuerdo con lo establecido en los reglamentos del Congreso de los Diputados, 10 de febrero de 1982, y del Senado, Texto Refundido de 3 de mayo de 1994. Es un procedimiento legislativo especial y con prioridad debido a su relevancia política.

La primera fase del procedimiento parlamentario comienza por la recepción por el Congreso de los Diputados del proyecto de ley, el cual se publicará en el BO de las Cortes Generales y comenzará el plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad y al articulado.

Finalizado este plazo se llevará a cabo el debate sobre la totalidad del proyecto de ley en el Congreso, que casi siempre se suele producir ya que es un momento que los grupos parlamentarios de la oposición aprovechan para tener voz y criticar al Gobierno actual y su política presupuestario. Por lo tanto, estamos en un momento en el que el Gobierno que ha aprobado el proyecto de ley de los Presupuestos tiene que soportar las críticas de sus adversarios político, se aprueben o no se aprueben dichos Presupuestos. Si se aprueba alguna enmienda a la totalidad se producirá el rechazo del proyecto de ley de los Presupuestos Generales del Estado y su devolución al Gobierno.

Si no se aprobaran ninguna enmienda a la totalidad se entenderían admitidas las cuantías globales de ingresos y gastos, el proyecto de ley se remite a la Comisión de Presupuestos del Congreso que deberá nombrar una Ponencia que tendrá debatir en el Pleno los diferentes artículos y las enmiendas al presupuesto del Estado y la Seguridad Social. En este momento también se

debatirán las restricciones a las enmiendas del Parlamento contenidas en el art. 134.6 CE.

Posteriormente, la Comisión elaborará un dictamen con las conclusiones sobre los debates llevados a cabo y el proyecto de ley volverá al Congreso donde será sometido a debate por el pleno que se dirigirá al texto articulado y las Secciones del estado de gastos. Después se remitirá el proyecto, con sus respectivas modificaciones, al Senado en donde se llevará a cabo una tramitación similar de presentación de enmiendas parciales o el posible veto al proyecto de ley, cuya eficacia no es muy trascendente, ya que podrá ser levantado posteriormente por la mayoría absoluta del Congreso o la mayoría simple dos meses después. Si no hubiera veto, se aprobarán las enmiendas del Senado que obtengan la mayoría simple de los votos del Congreso.

La última fase es la aprobación definitiva del proyecto de ley de los Presupuestos por el Congreso, el cual se convertirá en ley tras la sanción y promulgación real y se promulgará en el BOE, entrando en vigor, de forma normal, el 1 de enero del año correspondiente.

4.4. No presentación en tiempo y forma de los Presupuesto en el Parlamento

Cómo la propia ley establece en el artículo 134.3 CE el Gobierno debe presentar un Anteproyecto de los Presupuestos Generales del Estado ante el Parlamento, para su debate y su posterior aprobación o no.

El proyecto propuesto por el Gobierno se tiene que someter a debate en el Parlamento ya que es un momento donde se refleja el apoyo parlamentario que tiene el ejecutivo. Sin embargo, también es un escaparate para que los grupos parlamentarios de la oposición puedan manifestar su descontento frente a la política presupuestaria (y general) del Gobierno, el cual tiene que aguantar y defenderse de dichas críticas.

Sin embargo, ha habido años donde el Gobierno no ha presentado el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado ante el Congreso por no

contar con los apoyos suficientes para su aprobación y excusándose en evitar un procedimiento que podría “marear” a los españoles.¹⁹

Son casos en los que el Ejecutivo se niega rotundamente a la presentación del proyecto de ley, para evitar ser criticado por la oposición en el Congreso. Por lo tanto, se está haciendo referencia a ir en contra de la ley, sin que, por otro lado, haya ningún tipo de consecuencia por vulnerar un precepto legal, ya que la obligación de presentar el proyecto de ley se exige tanto en el artículo 134.3 CE, como en el artículo 37 de la ley 47/ 2003 de 26 de noviembre, Ley General Presupuestaria.

Existen antecedentes respecto a la no presentación del proyecto de ley, pero por causas ajenas a “no querer hacerlo”, como la imposibilidad legal. En el año 2011 no hubo proyecto de presentación porque José Luis Rodríguez Zapatero convocó elecciones anticipadas al 20 de noviembre, por lo tanto, no había congreso para aprobar el proyecto de cuentas públicas. El otro presente tuvo lugar en el año 2016 donde Mariano Rajoy gobernaba en funciones y tal y como establece el art 21.5.a de la ley 50/1997 de 27 de noviembre, Ley de Gobierno, el Gobierno en funciones no podrá aprobar el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estados.

Especialmente en los últimos, se ha visto una situación en las que se están incumpliendo los deberes del Ejecutivo, al no presentar los Presupuestos y consecuentemente, se están vulnerando los derechos del Parlamento (y de los ciudadanos), al no permitir que pueda ejercitar sus funciones. Para reflejar esta reflexión me gustaría citar un texto de García Morillo y Pérez Tremps que dice “el ejercicio de las propias funciones no es sólo, pues, un derecho: es, también, y quizá, sobre todo, un deber encaminado a conseguir el adecuado funcionamiento de las instituciones y la adecuada satisfacción de los intereses

¹⁹ “Sánchez incumplirá la Constitución si no presenta los Presupuestos en el Congreso”. ELESPAÑOL. 2018. Disponible en: https://www.elespanol.com/espana/politica/20181120/sanchez-incumplira-constitucion-no-presenta-presupuestos-congreso/354465606_0.html

de los ciudadanos. De ahí que en el Estado constitucional se entienda que la competencia es irrenunciable”²⁰.

La falta del cumplimiento de la presentación del presupuesto no sólo impide el debate político, sino el derecho a proponer enmiendas y modificaciones y el ejercicio de otro órgano constitucional

Para concluir esta parte, me gustaría plantear la cuestión que para mí engloba este apartado: ¿Estamos frente a una obligación del Gobierno que debe realizar de manera imperativa y cuya omisión debe conllevar responsabilidades o frente a un derecho que el Gobierno puede decidir si ejercer o no?²¹

4.5. La perversión de la figura de la “ley de acompañamiento” y los difusos límites al contenido eventual del Presupuesto.

La expresión de “ley de acompañamiento”²² hace referencia a un conjunto de normas con rango de ley cuya tramitación se realizaba en paralelo a la ley de presupuestos para aprobarlas por las Cortes Generales de una forma más sencilla. La razón detrás de esta ley de acompañamiento era que, utilizando esta fórmula, las reformas que se aprobaban no recibían la rigurosa atención de un procedimiento normal porque ésta se desviaba a la Ley de Presupuestos

Para entender la importancia de este tipo de normas, hay que tener en cuenta que la tramitación parlamentaria del proyecto de ley emitido por el Gobierno de los Presupuestos Generales del Estado es un procedimiento legislativo especial con prioridad sobre el resto de los trabajos de las Cámaras debido a su relevancia desde una perspectiva tanto política como económica y

²⁰ GARCÍA MORILLO y PÉREZ TREMPES: «Legislativo vs. Ejecutivos autonómicos: El problema del control del “veto presupuestario”», *Anuario de Derecho Parlamentario de Castilla La Mancha*, núm. 2, 1998, pág. 14).

²¹ Esta es una pregunta que se abordará finalmente en la parte de *Conclusiones*.

²² Según la RAE, la ley de acompañamiento es “una ley complementaria a la de los Presupuestos Generales del Estado, que regula materias múltiples, en principio conexas con la política económicas, pero impropias del contenido de una ley presupuestaria, ya que para esta última se exige un procedimiento legislativo específico”.

por la necesidad de aprobarlos antes de que comience el año en el que se van a aplicar.

4.5.1. *Antecedentes de las llamadas “leyes de acompañamiento”*

El origen de estas leyes de acompañamiento se remite a la aprobación anual de la llamada Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, y el de su cada vez más heterogéneo contenido, *“reflejo de una marcada tendencia a acumular disposiciones legislativas, recogidas de manera aleatoria y asistemática en leyes ómnibus que debían promulgarse forzosamente a final de año”*²³

Estas leyes que “acompañaban” a la Ley de Presupuestos han sido muy controvertidas a lo largo de la historia ya que gozaban de la agilidad procedimental de la ley de presupuestos, pero no se veían afectadas por los límites constitucionales o reglamentarios que dicha ley tenía, porque como dijo Cazorla Prieto “a pesar de respetar las formas constitucionales y la doctrina del Tribunal, no respecta el espíritu que estas leyes deberían tener”.

En este controvertido asunto ha sido objeto de estudio de forma repetida por el Tribunal Constitucional y que se ha enfrentado al problema del contenido material de las LPGE y de esta forma, ha evitado el abuso de “las leyes de acompañamiento” como forma rápida de introducir modificaciones inconexas en el ordenamiento español.

El inicio de esta práctica se debió al endurecimiento de los límites materiales en las Leyes de Presupuestos establecidos por la doctrina constitucional, en relación con lo establecido en el artículo 134 CE, enunciada por primera vez en la STC 76/1992, de 14 de mayo y reafirmada posteriormente en otras resoluciones que declaraban la inconstitucionalidad de normas que se querían aprobar pero que no respetaban el contenido necesario de la Ley de Presupuestos. Dicha STC requirió la “necesaria conexión directa de la norma en

²³ GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M.: “Las Leyes de Acompañamiento y el problema de las “leyes ómnibus””. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008, p. 526

cuestión con el Presupuesto” y por lo tanto excluía las disposiciones “cuya incidencia en a la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es sólo accidental y secundaria”. El Tribunal Constitucional añadió otro requisito necesario para delimitar aún más el contenido material de las leyes a través de la STC 195/1994 en donde establecía que la ley “sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno”.

Estas SSTC fueron los primeros criterios de delimitación material de las “leyes de acompañamiento”. Las causas que motivaron al TC a intervenir fueron la inestabilidad de la realidad política y el aprovechamiento de los Gobiernos a tramitar y aprobar asuntos controvertidos de una manera rápida y sin el previo estudio exhaustivo ni el debate parlamentario exigido por la normativa, debido a los cortos plazos que tiene la tramitación de la LPGE.

Todo eso es una consecuencia de las leyes ómnibus que permiten la inclusión de materias sin eternas discusiones parlamentarias, es decir, sin las necesarias garantías parlamentarias exigidas, lo cual otorga un mayor poder en el Ejecutivo para la tramitación de la ley en las Cortes, y cobra aún más importancia cuando el Gobierno no cuenta con mayorías en el parlamento. Además, con el paso del tiempo las leyes de acompañamiento cada vez constaban de más artículos y disposiciones y modificaban leyes de contenido muy diferente²⁴, incluso llegó un momento que se modificaban, aprobaban o derogaban más leyes de esta forma que de la forma ordinaria.

La evolución de estas leyes de acompañamiento comenzó en 1994 y 1995, donde eran leyes de mero complemento a las presupuestarias, sin embargo, posteriormente, estas leyes dejaron de meramente complementar a convertirse en uno de los principales instrumentos, con un contenido prácticamente universal, del Gobierno para legislar y diseñar su política económica.

Estas leyes tiene su parecido en otros países y ordenamientos las cuales sólo voy a mencionar: En primer lugar *la legge finanziaria Italia* que surgió a

²⁴ Subvenciones electorales, deportes, televisiones privadas, maltrato doméstico, tasas judiciales, marco tarifario para el sector eléctrico....

finales de los años 70 cuyo fundamento era el de crear una ley que pudiese superar las restricciones constitucionales a la ley de presupuestos; en segundo lugar, la conversión de las resoluciones presupuestarias en leyes ómnibus en EEUU a través de la cláusula de la elasticidad o *elastic clause*; y en tercer lugar, los llamados *cavaliers budgetaires* franceses.

4.5.2. *Relación con las leyes de Presupuestos Generales del Estado.*

Existe una parte de la doctrina que establece que estas Leyes de Acompañamiento son un fraude de ley, ya que utilizan unos procedimientos válidos contenidos en la ley para una aprobar una norma sin cumplir las garantías procedimentales y el límite de contenido impuesto a la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La consideración de estas leyes como fraude de ley se debe al debate sobre las características y el contenido de las normas que pueden acompañar a la LPGE y que está en completa conexión con la difícil delimitación del contenido de la LPGE que el TC ha estudiado y sobre él que se ha pronunciado varias veces, admitiendo que existe un “núcleo necesario” que es el contenido del artículo 134 CE y un “contenido eventual”. De esta forma, lo que el TC ha establecido en varias sentencias es que las LPGE tienen un contenido “propio, mínimo y necesario”, constituido, precisamente, por “la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos”²⁵ del sector público. Pero, asimismo, junto a ese “contenido mínimo, necesario e indispensable”²⁶, admite la existencia de un “contenido posible, no necesario y eventual”²⁷ integrado por materias distintas a ese núcleo esencial, pero relacionadas con él, que es el concepto que abre la puerta al posible uso de las leyes de acompañamiento.

²⁵ STC 76/1992, FJ 4 a); en el mismo sentido, SSTC 65/1987, de 21 de mayo (FJ 4); 65/1990, de 5 de abril (FJ 4); 76/1992, de 14 de mayo, (FJ 4 a); 234/1999, de 16 de diciembre (FJ 4); 32/2000, de 3 de febrero (FJ 5); STC 109/2001, de 26 de abril (FJ 5); 67/2002, de 21 de marzo (FJ 3); y 3/2003, de 16 de enero de 2003 (FJ 4).

²⁶ STC 65/1987 (FJ4)

²⁷ STC 76/1992, FJ 4ª)

El TC justificó la delimitación del contenido material de la LPGE porque dijo que cumplía una finalidad específica establecida constitucionalmente, a lo que otra parte de la doctrina añadió que las leyes de acompañamiento también tienen la finalidad específica de acompañar y servir de complemento para que las LPGE puedan adaptarse a la realidad social o para introducir contenido económico que no puedan recoger, siempre que respeten el vínculo jurídico necesario.

Esta finalidad no es descabellada y tiene un cierto sentido teórico, sin embargo, en la práctica se *ha abusado de este uso de la ley de acompañamiento y se ha acabado introduciendo una normativa cada vez más dispar.*

Por esta razón es muy complicado dotar de un carácter individual y funcional a estas leyes de acompañamiento. En un sentido autónomo, las leyes de acompañamiento, a pesar de su heterogeneidad, pueden considerarse válidas; sin embargo, el problema de la constitucionalidad de dichas leyes es que se aprovechan del procedimiento urgente de las leyes presupuestaria, el cual justifica el contenido y la función específica de la LPGE. Por esa razón, el uso abusivo de estas leyes introduciendo un contenido tan alejado del presupuestario vulnera tanto el principio de seguridad jurídica como los derechos y deberes de las Cortes Generales al no poder ejercer sus funciones legislativas y de control exigidos en el procedimiento ordinario sobre las leyes de acompañamiento y su contenido. Dicha vulneración no está justificada, salvo la conexión requerida por el TC, por la supuesta finalidad específica de acompañamiento de estas normas.

4.5.2.1. *La misión encubierta del Senado*

En la fase de elaboración presupuestaria que interviene el Senado, los diferentes partidos aprovechaban la confusión parlamentaria para introducir numerosas enmiendas en la fase de discusión del proyecto legislativo en el Senado, donde se tramita el proyecto de LPGE después del Congreso y en donde se pueden introducir varias enmiendas por los grupos parlamentarios. En esta fase de la aprobación presupuestaria podemos encontrar una de las funciones más importantes y encubiertas del Senado. Aunque desde un punto

de vista teórico el Senado es una cámara de segunda lectura, el uso que realmente se le da consiste en introducir diversas enmiendas inesperadas, que de forma general suelen conllevar medidas heterogéneas e inconexas, que junto a la velocidad y rapidez con la que se tramitan en el este órgano, impiden su adecuado estudio.

Esta práctica ha recibido varias críticas y algún recurso de inconstitucionalidad frente al TC al considerar una limitación de los derechos del Congreso a poder estudiar y debatir las enmiendas porque una vez devuelto el proyecto de LPGE al Congreso de los Diputados, sólo se pueden aprobar o rechazar las enmiendas, pero no volver a debatirlas.

En el año 2002, tanto los proyectos de Ley de Presupuestos y ley de acompañamiento se vieron modificados por diversos bloques de enmiendas del Partido Popular en la fase de discusión del proyecto legislativo en el Senado. En estas enmiendas se introdujeron modificaciones de distinto tipo que englobaron la exclusión de las subvenciones grupos políticos que hubiesen sido condenadas por actos de terrorismo, el impuesto sobre los carburantes para financiar la Sanidad... sin embargo lo más discutible fue que después de dos meses de debate parlamentario el Partido Popular introdujese in extremis una enmienda en relación con el sistema de financiación autonómica que impedía a aquellas Comunidades Autónomas que no aceptasen el traspaso sanitario no pudiesen disfrutar las ventajas del nuevo sistema de financiación.

En el año 2003 se repitió el mismo suceso, pero agravado, ya que en este caso se presentaron in extremis 170 enmiendas en el Senado a la ley de acompañamiento que incluían previsión de ayudas para los sucesos del *Prestige*, nuevas tasas judiciales, modificación de leyes de deporte, modificación de la normativa de televisiones privadas... reforma de un ámbito muy variado.

En el último ejercicio, siguiendo el mismo procedimiento, se introdujeron 179 enmiendas que modificaron más de 20 leyes donde el punto más polémico se encontraba en una enmienda que suponía introducir un nuevo artículo 71 bis en la Ley de tráfico que permitía a los agentes de autoridad retirar el permiso de conducir en el momento. Dicha enmienda fue retirada.

Aunque en principio la propia mayoría debía enmendar la enmienda para solucionar los errores destacables provocados por la precipitación de la situación, lo cierto es que con este procedimiento se aprobaron muchas leyes y se modificaron muchas otras, que debían llevar un profundo estudio y un amplio debate parlamentario, pero que de hecho no lo tuvieron.

La parte más negativa de todo esto, es que, a pesar de la supresión de las Leyes de Amejoramiento en el 2003, estas prácticas no cesaron por completo. Un ejemplo es la modificación de la Ley de Régimen Personal del Cuerpo de guardia Civil de 1999 que el Gobierno socialista introdujo junto a la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en el año 2007.

4.5.3. El respeto al principio de seguridad jurídica y límite del contenido eventual del Presupuesto.

En este ámbito podemos observar dos posiciones doctrinales diferentes:

Por un lado, está la doctrina del TC que “conecta la infracción del principio constitucional del art 9.3 Ce con la función específica presupuestaria de esta Ley”²⁸. Por el otro lado, está la doctrina que analiza simplemente los contenidos de las Leyes de Amejoramiento y valoran si dichos contenidos cumplen los principios constitucionales.

Respecto de la primera posición, nos encontramos con la doctrina del TC en la STC174/1998, de 23 de julio (FJ 6º): “[E]xigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 CE) esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), “debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina” (SSTC 65/1990, 76/1992, 116/1994, 178/1994, 195/1994 y 61/1997)”.

²⁸ GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M.: “Las Leyes de Acompañamiento y el problema de las “leyes ómnibus”” *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008, pp.525-565.

Los autores que defiende esta posición sobre la función esencial de las Leyes de Presupuestos establecen que para considerar validas o constitucionales las leyes de acompañamiento deben de cumplir tres requisitos: relación directa, inclusión justificada y complemento necesario. Este último íntimamente conectado con el cumplimiento del principio de seguridad jurídica en el ámbito del respeto al contenido mínimo, necesario e indisponible y el contenido eventual de las Leyes de PGE.²⁹

Sin embargo, el problema en este caso se observa entre la distinción/relación del contenido eventual y el complemento necesario de la información.

La STC 76/1992, de 14 de mayo, de forma resumida, en su Fundamento Jurídico cuarto estableció dos requisitos, que debían de darse de forma cumulativa para establecer el contenido del Presupuesto. El primero que la materia incluida tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento; y el segundo, que la inclusión en dicha ley esté justificada, de forma que mejora la inteligencia y la eficacia de la ejecución del Presupuesto, y en general, de la política económica del Gobierno.³⁰

Respecto a la otra parte de la doctrina, se analiza las características y el contenido de este tipo de leyes, que no dejan de ser unas leyes ordinarias. La doctrina se centra en explica el deficiente contenido de estas normas caracterizándolo de inconexo, desordenado y especialmente técnico y complejo, que modifican diversas leyes vigentes y muchos aspectos concretos del ordenamiento.

También argumentan la vulneración del art 134.7 CE que prohíbe la creación de tributos por la LPGE, que es la única limitación expresa que incluye nuestra Constitución Española respecto a la norma presupuestaria, y que es indicativa del principio de seguridad jurídica.

²⁹ GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M.: "Las leyes de acompañamiento y el problema de las "leyes ómnibus"". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008, p.558.

³⁰ RUIZ ALMENDRAL, Violeta: "El Presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional". *Revista Española de Derecho Financiero*, n. 179/2018, 2018.

En un sentido más estricto nos podemos referir a la seguridad jurídica como certeza, es decir, certeza para los ciudadanos, que sepan que leyes se van a aplicar, cómo, por qué... por lo que “una deficiente técnica legislativa no equivale en sí misma considerada a una vulneración del principio de seguridad jurídica, pero sí puede operar como un elemento agravante cuando otros se añaden”³¹

Por lo tanto, la falta conexión, la falta de orden, el excesivo tecnicismo, y las amplias modificaciones en el ordenamiento de las leyes de mejoramiento provocan una inseguridad tanto en los ciudadanos como en los legisladores que vulnera la seguridad jurídica.

Desde el punto de vista de Isabel M. Giménez Sánchez las leyes de acompañamiento tienen unos defectos técnicos y formales que aun no considerándolos inconstitucionales, no son respetuosos con el principio de seguridad jurídica contenido en el art 9.3 CE. Según ella, se podrían clasificar estas leyes como “instrumentos de fomento de la inseguridad jurídica” que impiden aplicar el derecho vigente correctamente. Además, esta autora concluye con que esta vulneración del principio de seguridad jurídica viene por lo que es “una inconstitucionalidad propia de las llamadas leyes ómnibus o leyes de objeto diverso” y no por ser un fraude constitucional o por que se trate de LPGE.³²

Sin embargo, en los últimos años la doctrina ha presentado una gran amplitud de casuística y gran dificultad para establecer un límite claro entre materias admitidas y materias excluidas, y por eso el TC en *las SSTC 9/2013, de 28 de enero; 86/2013, de 11 de abril; 206/2013, de 5 de diciembre; 217/2013, de 19 de diciembre; 152/2014, de 25 de septiembre; y 123/2016, de 23 de junio* intenta aclarar esta confusión estableciendo que no es suficiente que sea una medida que afecte a los ingresos y a los gastos de forma accidental y secundaria, ya que casi toda norma tiene una incidencia presupuestaria y, porque si se tiene en cuenta esa medida los Presupuestos perderían su naturaleza.³³

³¹ STC 76/1990 (FJ 8)

³² GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M.: “Las leyes de acompañamiento y el problema de las “leyes ómnibus””. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008, p.558.

³³ RUIZ ALMENDRAL, Violeta: “El Presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional”. *Revista Española de Derecho Financiero*, n. 179/2018, 2018.

De este modo se han considerado normas que quedan fuera del contenido de los Presupuestos como normas propias del Derecho codificado o previsiones de carácter general que no concurra vinculación directa, normas reguladoras de determinadas sanciones, normas que integran el régimen de función pública; mientras que normas que se han considerado compatibles con el contenido eventual han sido aquellas cuya finalidad de reducir el gasto público fuese directa y evidente, aquellas que lo aumentasen a través de mayores partidas dirigidas a retribuciones de cargos públicos o a entidades públicas empresariales.³⁴

A pesar de este extenso análisis sobre las leyes de acompañamiento y el contenido eventual del Presupuesto, es complicado crear una línea clara entre lo que es y no es contenido esencial de los Presupuestos y, por lo tanto, se puede tramitar junto con ellos, ya que como se ha visto en esta parte del trabajo, ni la doctrina, ni la jurisprudencia, han alcanzado unos parámetros totalmente claros.

Por esa razón, la mejor opción es que sean las Cámaras las que juzguen dicho contenido y valores realmente si puede entrar a formar parte de la Ley de Presupuestos, aunque como se ha visto en este apartado, se utilizan fórmulas que no permiten un debate claro y adecuado del contenido de la Ley de Presupuestos en las Cámaras.

³⁴ RUIZ ALMENDRAL, Violeta: "El Presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional". *Revista Española de Derecho Financiero*, n. 179/2018, 2018.

5. SENTIDO DE LOS “PRIVILEGIOS” PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO

5.1. Monopolio de la iniciativa

El Gobierno es el que tiene la iniciativa a la hora de crear el Anteproyecto de los Presupuestos Generales del Estado. El deber del ejecutivo es elaborar un anteproyecto a través de los diferentes ministerios, órganos, organismos autónomos y entidades que dependan de ellos, que posteriormente remitirán, a través del Ministerio de Hacienda al Parlamento. Es decir, es el Gobierno el que tiene el “privilegio” de comenzar este proceso, porque como he explicado en el anterior apartado, si el Gobierno no presenta los presupuestos, las Cámaras no pueden ejercer sus funciones y no pueden introducir enmiendas y, actualmente, no existe ninguna herramienta que obligue Gobierno a presentar los presupuestos de forma imperante y con graves consecuencias en caso de su omisión. A esta potestad del Gobierno la podemos llamar “el monopolio de la iniciativa”.

Esta iniciativa no solo es funcional en el momento de la presentación del proyecto de la LPGE, sino que también tiene esa capacidad de iniciativa una vez que los PGE ya están aprobados. Esto se estudiará con más detenimiento en el punto “*Alteraciones Sobrevenidas*”.

Esto implica una serie de limitaciones a la iniciativa legislativa parlamentaria, ya que las enmiendas y las proposiciones de ley que pueden llevar a cabo las Cámaras parlamentarias tienen una serie de restricciones.

La primera de ellas es que existen una serie de créditos presupuestarios que no se pueden modificar y, por lo tanto, no entran dentro de debate. Esto se debe a que son obligaciones adquiridas en firme por la Hacienda Pública y su cuantía y su destino no se pueden modificar. Este tipo de créditos inalterables son llamados “fondos o créditos considerados” y que en nuestro ordenamiento son los créditos presupuestarios que contienen el pago de los intereses de deuda y la amortización del principal de la deuda pública, según lo establecido en el artículo 135.3 CE. Este tipo de créditos no son únicamente una limitación a la iniciativa parlamentaria, sino que son también una restricción a su “monopolio” de la iniciativa política.

La segunda consiste en las limitaciones que tienen las Cámaras parlamentarias a la hora de ejercer su derecho de proposición y su derecho de enmienda cuando impliquen un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos. En este ámbito es importante prestar atención a lo que establecen los Reglamentos de las Cámaras porque se establece un procedimiento diferente en caso de proposición y enmienda, y también en caso de aumento de los gastos y disminución de los ingresos.

5.1.1. *Restricciones al derecho de enmienda.*

En el Senado se establece el mismo trámite para las proposiciones que para las enmiendas según los artículos 108.2 y 151.2 del Reglamento del Senado. Sin embargo, en el Congreso de los Diputados, para las proposiciones atendemos a lo establecido en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso que dice que “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”, pero cuando se trata de enmiendas, el artículo 111.2 del Reglamento dice que “la Ponencia encargada de redactar el informe, remitirá al Gobierno, por conducto del Presidente del Congreso, las que a su juicio puedan estar incluidas en lo previsto en el apartado anterior”, es decir, que otorga funciones calificadoras a la Ponencia de la Comisión, ya que sólo remitirá las que a su juicio considere que pueden llevar un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos. Este planteamiento ha sido objeto de varias críticas por atribuir una función tan técnica que conlleva unos amplios conocimientos económicos a un órgano político.

Respecto de esta segunda limitación, el artículo 134. 6 CE establece que “Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”. Estas limitaciones contenidas en la CE se aplican en todo caso a las enmiendas y a las proposiciones que se plantean sobre los presupuestos ya aprobados, cuestión que será analizada posteriormente en el punto “*Uso y abuso del veto presupuestario*”, pero las relativas al derecho de

enmienda también operan en el ámbito de la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado.

La materia referida a que, si las limitaciones y la facultad del Gobierno de oponerse a la tramitación de enmiendas en la tramitación del proyecto de LPGE ha sido muy debatida por la doctrina, ya que son unas limitaciones que no vienen exigidas por la CE, sino que constituyen una autolimitación del Parlamento.

En este punto, es importante analizar la diferencia en la tramitación entre las enmiendas de diferentes tipos que viene contenida en los Reglamentos de las Cámaras. Cuando una enmienda implica una reducción de los ingresos, según el artículo 133.4 RCD exige *“la conformidad del Gobierno para su tramitación”*; sin embargo, cuando se prevé un aumento de los gastos, tanto el RCD en su artículo 133.3, como el RS en su artículo 149.2, prevén la aplicación de la llamada técnica compensatoria que consiste en *“las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección”*.

Respecto a la financiación residual, en la práctica se ha observado como de forma flexible *“se admiten enmiendas de incremento que se financian con cargo a partidas transversales, es decir, que respaldan créditos no asignado exclusivamente a una sección o departamento, es decir que sustentan créditos de gasto funcional y no orgánico.”*³⁵ Un ejemplo en el caso de la LPGE es que dicho incremento se destine con cargo a la Sección 31, denominada *“gastos de diversos ministerios”* o a la Sección 35 *“fondo de contingencia y otros imprevistos”*.

Esta práctica flexible benefició tanto a los grupos parlamentarios ya que les concedió más facilidades para ejercer su derecho de enmienda, como al Ejecutivo que gozó de mayores posibilidades de negociación de las enmiendas transaccionales.

³⁵ SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Javier: *“Las enmiendas en la Ley de Presupuestos. Condiciones, límites e integración”*. *Prácticas de las enmiendas en la Ley de Presupuestos Generales*, 2014, 2014.

Volviendo al debate sobre la extensión de la limitación establecida en el artículo 134.6 CE, algunos autores establecen que no se puede extender a la tramitación del proyecto de LPGE, por vulnerar lo establecido en el art 134.1 CE: “Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación”, además de lo establecido en los artículos 23.2, 66.1 y 2 CE.

Otra parte de la doctrina piensa que los efectos del artículo 134.6 CE se pueden extender al necesario consentimiento del Ejecutivo a las enmiendas en la tramitación del proyecto de LPGE. Sin embargo, esta posición no tiene mucho sentido, ya que la limitación del artículo 134.6 CE, es decir, la conformidad del Gobierno tiene su lógica una vez que el Presupuesto ha sido aprobado, porque con este requisito el Gobierno puede ejecutar la ley ya aprobada por el Parlamento sin impedimentos constantes, caso muy frecuente cuando el Gobierno dirige con el apoyo de minorías. Sin embargo, este límite no tiene sentido cuando el Presupuesto no ha sido aprobado y todavía se está tramitando. Esta limitación podría tener algún tipo de sentido si “en la discusión de una Ley de Presupuestos en el Parlamento si antes de las enmiendas parciales hubo un debate de totalidad en donde se ha fijado el techo de gasto presupuestario bien en la propia Cámara o bien, en el caso de los parlamentos bicamerales, cuando el techo de gasto total haya sido fijado por la Cámara que votó en primer lugar el proyecto de Ley de Presupuestos”³⁶.

5.1.2. Las enmiendas a la Ley de Presupuestos surgidas en la práctica parlamentaria.

En primer lugar, tenemos *las enmiendas de coste cero*. En este tipo de enmiendas nos encontramos con las que no aumentan las dotaciones sobre el ejercicio que se plantean, pero pueden afectar a los créditos plurianuales. Otro tipo son las enmiendas por las que se crea el incremento de la naturaleza de un crédito, es decir, transformar ese crédito en un crédito ampliable o limitativo, lo

³⁶ SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Javier: “Las enmiendas en la Ley de Presupuestos. Condiciones, límites e integración”. *Prácticas de las enmiendas en la Ley de Presupuestos Generales*, 2014, 2014.

que modifica los efectos que puedan tener las modificaciones presupuestarias en ellos en un futuro.

Como estas enmiendas no tiene una regulación reglamentaria específica, su admisibilidad tiene que ser decidida por la Mesa de la Cámara con la suficiente motivación y coherencia.

Las enmiendas de adición también se podrían incluir dentro de este bloque. Desde hace años, se vienen proponiendo y aceptando enmiendas que no se dirigen a crear, incrementar o minorar un crédito, sino un objetivo concreto o una actividad determinada de las originalmente consignadas en la ficha del programa y estas enmiendas son aprobadas por la Comisión respectiva e incorporadas posteriormente al dictamen aprobado por el Pleno. Pero esto tiene su justificación, ya que la aprobación de este tipo de enmiendas no tiene grandes consecuencias prácticas y por otro lado, otorga al Gobierno una buena imagen de trato a la oposición en el debate parlamentario.

En segundo lugar, *las enmiendas de financiación acumulada* se refieren a cuando se dispone una enmienda con un incremento en el gasto y se intenta compensar con la reducción de la partida de otro gasto, debido a la descoordinación entre los parlamentarios de las distintas secciones, se imputen varios incrementos de gastos de diferentes secciones o programas a una misma partida, lo que puede llevar a un crédito inicial “negativo” de esa partida. Este tipo de enmiendas se denominan “*enmiendas fosforescentes*”, por el rotulador que utiliza el Letrado de la Comisión para destacarla, y presentan un problema que debe ser dirigido al presidente de la Comisión para que la solucione dirigiendo el crédito a otras partidas, con la apertura de un crédito transaccional; o anule las enmiendas de incremento afectas, conllevando un reajuste automático de los créditos iniciales de la sección o del programa. Solucionarlo dentro de la Comisión es siempre más sencillo, porque suele referirse a problemas teóricos, que intentar solucionarlo en medio de un debate parlamentario dónde se incrementa la tensión.

En tercer lugar, *las enmiendas sobre el incremento del texto articulado* donde suelen establecerse el porcentaje de incremento anual de las retribuciones de los funcionarios o el número máximo de empleados públicos. El

problema en estos casos suele venir dado cuando se aumenta el porcentaje de retribución contenido en el texto articulado, pero sin especificar la partida y mediante la cual se va a financiar dicho incremento del gasto, por lo que teóricamente debería declararse su inadmisión. Sin embargo, no se actúa de esta manera, sino que se permite la admisión de estas enmiendas. La razón de ser de esto es que los grupos parlamentarios minoritarios puedan posicionarse sobre estas enmiendas (*principio de participación*), dando sus razones y argumentos, para que posteriormente sean los grupos mayoritarios que apoyan al Gobierno, los que en la intervención final rechacen este tipo de enmiendas (*principio de mayorías*). Es una forma de reforzar el papel del parlamento en el debate presupuestario dando así publicidad al grupo mayoritario de la posición de su fuerza política.

En cuarto lugar, *las enmiendas de minoración sobre el texto articulado* que desde un punto de vista teórico tienen que ser remitidas al Gobierno para que presente su conformidad o disconformidad. Sin embargo, en el parlamentarismo actual tal petición no se formula y la enmienda es admitida directamente para su debate y aprobación (incluso con el conocimiento del Gobierno). El motivo es que el Gobierno tiene bastante seguridad en que la enmienda no será aprobada por el Parlamento y además evidencia la mala práctica parlamentaria.

En quinto lugar, *las enmiendas de totalidad a una sección o a un programa*. Aunque los reglamentos parlamentarios sólo contemplen las enmiendas a la totalidad o al articulado, en la práctica parlamentaria se pueden observar varias enmiendas dirigidas al conjunto de una sección o al conjunto de un programa mediante la formulación de “enmienda a la totalidad de la sección” o “enmienda a la totalidad al programa”. Claramente su fundamento legal es nulo, pero su práctica se ha acabado aceptando y como otras enmiendas mencionadas anteriormente, su finalidad es la de facilitar el debate parlamentario, ya que los grupos de oposición lo que buscan no es que se apruebe dicha enmienda, sino de tener la oportunidad de pronunciarse y criticar la política en ese ámbito/sección. Por lo general estas enmiendas a la totalidad de una sección o programa no se aprueban.

En sexto lugar, *las enmiendas incorrectas*, son un grupo que integra las enmiendas que contienen incorrecciones formales y materiales que no son admitidas por el Letrado de la Comisión, es decir, es un grupo surgido de “la mala práctica.” Los casos que se suelen dar son muy diversos: enmiendas ilegibles, duplicadas, códigos que ya existían... la mayoría de las veces suelen ser causadas por errores involuntarios que se suelen subsanar mediante el escrito denominado la “subsanción de enmiendas”; pero algunos de ellos son errores voluntarios, ya que se comprueba que son enmiendas que se quieren realizar en la forma en la que han hecho.

Visto esto, se puede observar que la aprobación de una enmienda afecta casi siempre a la totalidad del presupuesto y, por lo tanto, a sus resúmenes, estadísticas y estudios. Por esa razón, el parlamentarismo moderno ha dotado al Ejecutivo de facultades para que pueda incluir en el Presupuesto de forma coherente la enmienda aprobada en el Parlamento, introduciendo las modificaciones necesarias.³⁷

5.2. Uso y abuso del veto presupuestario

Existe una relación de confianza entre el Congreso y el Gobierno reconocida constitucionalmente en el art 134.6 CE³⁸ que contiene la potestad del Gobierno para expresar su disconformidad respecto a la iniciativa legislativa que pueden suponer aumentos de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios de dicho ejercicio. Estas restricciones se aplican a las proposiciones o enmiendas sobre los Presupuestos Generales del Estado ya *aprobados*, aunque las restricciones relativas a este tipo de enmiendas también se aplican en la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estados.

³⁷ SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Javier: “Las enmiendas en la Ley de Presupuestos. Condiciones, límites e integración”. *Prácticas de las enmiendas en la Ley de Presupuestos Generales*, 2014, 2014.

³⁸ Art. 134.6 CE: “Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”.

Para la verificación de un procedimiento en curso se tienen que dar una serie de requisitos basados en una relación de confianza entre el Gobierno y el Parlamento, que se sostiene en la investidura del presidente propuesto por el partido mayoritario y por la aprobación de las Cortes de los Presupuestos presentados por el Gobierno.³⁹

Por lo tanto, basado en dicha relación de confianza y para impedir una dificultad en la ejecución de los Presupuestos, una vez aprobados, por parte del Gobierno, se concede a éste la facultad del “veto presupuestario” que según sostiene Aragón Reyes “este veto gubernamental configura una característica muy relevante del parlamentarismo racionalizado, mediante la cual se garantiza que, una vez aprobado el Presupuesto de la Cámara, la dirección y ejecución del mismo queda en manos del Gobierno, sin que el Parlamento pueda, sin la aquiescencia del Gobierno, modificarlo o desfigurarle a lo largo de su vigencia anual”⁴⁰

5.2.1. Antecedentes: SSTC 223/2006, de 6 de julio y 242/2006, de 24 de julio.

Como precedentes a este asunto, las SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio resuelven un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura y un recurso de amparo parlamentario contra un acuerdo de inadmisión de la Mesa del Parlamento Vasco.

El primer recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto por el Gobierno de la Junta de Extremadura y por ochenta y un senadores del Grupo Socialista, contra el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma de 29 de mayo de 1997 en virtud de la cual se atribuía a la Mesa el

³⁹ Esta afirmación es contraria a la prórroga presupuestaria, ya que el Ejecutivo no ha conseguido los apoyos necesarios y aún va a seguir gobernando con unos Presupuestos que puede incluso que no sean “suyos” (como sucede actualmente en el año 2020 con el Partido Socialista que gobierna con unos Presupuestos aprobados por el Partido Popular), es decir, no refleja el apoyo parlamentario que se exige al Ejecutivo para gobernar.

⁴⁰ ARAGÓN REYES, Manuel, «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, p. 34.

papel de filtro previo ante discrepancias con las decisiones del Gobierno en la tramitación de procedimientos de ley que supusieran aumento o disminución del techo de gasto público previamente autorizado por el Parlamento, cuya decisión última recaía en mano del Pleno de la Cámara.⁴¹

La STC 223/2006 consideró que la normativa suponía una vulneración de las competencias que la Junta tenía atribuidas y declaró inconstitucional la reforma operada en el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que atribuía a la Mesa el papel de filtro previo ante discrepancias con las decisiones tomadas por el Gobierno.

El segundo recurso de amparo fue interpuesto por varios diputados del Grupo Parlamentario Popular del Parlamento Vasco, contra el acuerdo de la Mesa de inadmitir a trámite la Proposición de ley sobre la modificación del art 133 del DL 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el régimen presupuestario sobre la Comunidad Autónoma.⁴²

La cuestión se derivó porque según los recurrentes la decisión de inadmisión por parte de la Mesa carecía del suficiente fundamento legal, ya que la Mesa del Parlamento Vasco debería haberse limitado a realizar un control solamente formal de la Proposición de ley presentada por la parte recurrente y consecuentemente haberla admitido a trámite.

La STC 242/2006 lo que hace es señalar que la decisión de no admitir a trámite una demanda no es una decisión que esté exenta de control y, por lo tanto, que la Mesa del Parlamento tiene atribuida el control de la disconformidad manifestada por el Gobierno a unos parámetros temporales y materiales, ya que la negativa del Gobierno debe de estar fundamentada en el aumento de los créditos o la disminución de los ingresos. En conclusión, lo que hace esta STC es otorgar un cierto margen a la Mesa del Congreso para valorar cuando se produce realmente el impacto sobre los créditos y sobre los ingresos.

⁴¹ GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M: "El control parlamentario sobre el llamado veto presupuestario del gobierno". *Revista Jurídica de Castilla y León*. núm. 42, 2017.

⁴² GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M: "El control parlamentario sobre el llamado veto presupuestario del gobierno". *Revista Jurídica de Castilla y León*. núm. 42, 2017.

Viendo estas dos SSTC podemos observar cómo existe una opinión contradictoria por parte del TC, ya que en la primera STC 223/2006 defiende el carácter “políticamente libre” del Gobierno a la hora de ejercer esa facultad de control sobre las enmiendas remitidas por el Parlamento; pero por el otro lado, la STC 242/2006, otorga a la Mesa del Parlamento Vasco un margen sobre la decisión del veto del Gobierno.

5.2.2. STC 34/2018, de 12 de abril: Alcance de la potestad del Ejecutivo para otorgar su disconformidad a iniciativas legislativas parlamentarias.

La STC 34/2018, de 12 de abril, es la sentencia por el que el TC se pronuncia por primera vez sobre el alcance la potestad del Ejecutivo de otorgar su disconformidad a las iniciativas legislativas parlamentarias, es decir a las enmiendas y a las proposiciones de ley, que supongan un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios según lo establecido en el artículo 134.6 CE. En esta STC se entra a resolver si la Mesa del Congreso ha producido el ejercicio de una potestad exclusiva del gobierno, que es la de ejercer su disconformidad frente a dichas iniciativas legislativas parlamentarias.

Esta sentencia remarca que se encuentran ante unos presupuestos aprobados, por lo tanto, no se refiere al derecho de enmienda que tiene el Parlamento durante la tramitación de proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado y señala que el Gobierno “puede incidir de forma directa sobre el volumen de gasto público autorizado e ingresos estimados, bien de forma positiva, mediante la presentación de proyectos de ley que introduzcan cambios, bien de forma negativa mostrando su disconformidad con proposiciones de ley o enmiendas⁴³ que alteren las cuentas públicas”⁴³.

También establece los límites a los que está sometida la capacidad de veto del Gobierno prevista en el artículo 134.6 CE: en primer lugar la STC menciona que sólo puede afectar a aquellas medidas que “incidan directamente sobre el Presupuesto aprobado, esto es, sobre los gastos e ingresos del sector

⁴³ STC 34/2018, FJ 6º

público estatal”, y en segundo lugar menciona que dicha incidencia sobre las cuentas públicas debe de ser “real y efectiva” y, además, debe referirse al presupuesto en vigor y no a presupuestos futuros.

Esta STC también hace referencia a las funciones de la Mesa del Congreso, la cual tiene funciones calificadoras de las iniciativas, ya que la Mesa puede llegar a considerar si concurre el hecho habilitante que menciona el artículo 134.6 CE en el caso específico, o al menos, si la argumentación esgrimida por el Ejecutivo ha sido suficiente. Pues bien, esta STC establece que la Mesa del Congreso puede “rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo” cuando compruebe que el Gobierno no ha llevado a cabo los requisitos exigidos. Por lo tanto, “el ejercicio de esta función de control deberá constatar que la iniciativa legislativa vetada por el Ejecutivo afecta de una forma real y efectiva a los presupuestos en vigor”⁴⁴.

Por lo tanto, en este caso lo que hace el TC es apoyar la decisión de la Mesa de que puede presentar disconformidad respecto la decisión del Gobierno y que, por lo tanto, el Gobierno no tiene el “carácter políticamente libre” que le otorgaba la STC 223/2006. Las razones que presenta la STC es que el Gobierno planteó un escenario hipotético que dependía de las decisiones de instituciones europeas ya que el ejecutivo se refirió a “una pérdida eventual de ingresos procedentes del Fondo Social Europeo”. Es decir, no justificó de forma adecuada como podía perjudicar esa iniciativa legislativa a la ejecución de los Presupuestos y tampoco pudo establecer una “efectiva conexión” de la repercusión de dicha iniciativa en los ingresos y gastos presupuestarios. Por lo tanto, lo que se prevé para la potestad del Gobierno establecida en el artículo 134.6 CE es que se debe basar en una “conexión directa, inmediata, actual y no meramente hipotética”⁴⁵.

En esta STC 34/2018, de 12 de abril, el Tribunal Constitucional lo que hace es delimitar es el alcance del Ejecutivo en la potestad que se le otorga en

⁴⁴ GARCÍA ESCUDERO, P.: “Sobre la calificación de las Enmiendas de contenido presupuestario”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 13, 2006, pp. 45-55.

⁴⁵ ALONSO GARCÍA, M. Nieves: “Hacia la “parlamentarización” de los Presupuestos Generales del Estado: visión crítica de la Sentencia del Tribunal Constitucional 34/2018, de 12 de abril”. *Revista Jurídica de la Universidad de León*, núm. 5, 2018, pp.129-135.

el 134.6 CE y aclarando el papel del Parlamento como elemento de control de la discrecionalidad del Gobierno, siendo de esta forma, una institución parlamentaria la que realmente valore la adecuación de la medida ejercida por el Gobierno dentro de ese margen de discrecionalidad que tiene.

Para ello el Ejecutivo deberá razonar de forma suficiente y objetiva la decisión que tome, pero será el Parlamento el que decida si eso lo hace de forma correcta analizando tanto la perspectiva material, referida al impacto real y al efecto sobre ingresos y gastos; y la formal, sobre la declaración de voluntad del Gobierno mostrando su disconformidad que deberá estar justificada, es decir, que el Gobierno en su ejercicio del “veto presupuestario” tiene que incluir la adecuada conexión (que debe de ser directa, inmediata y actual) entre la medida propuesta por el Parlamento y su afectación a los ingresos y gastos públicos y no una mera relación, ya que de otra forma sería una interpretación extensiva del 134.6 CE. Esto implica que el Gobierno no puede vetar cualquier enmienda o proposición del Parlamento, sino que lo tiene que justificar de forma adecuada precisando los concretos créditos que se verían directamente afectados, de los contenidos en el presupuesto en vigor (alcance temporal del veto limitado al presupuesto en vigor)⁴⁶, siendo la Mesa la que debe verificar esa motivación y no es una mera hipótesis.

La finalidad del veto presupuestario es clara, evitar que se intente frustrar la ejecución del Presupuesto por parte del ejecutivo, ya que una de las consecuencias que tiene este veto, es que ni siquiera se aborde la cuestión, puesto que no se puede ni dar a trámite a la proposición de ley objeto del veto.

Sin embargo, esta forma de actuación podría mejorarse y ser más transparente si los vetos ejercidos estuviesen siempre acompañados de motivación y, además, ésta fuese pública.⁴⁷

Las justificaciones de otorgar esta facultad al Ejecutivo son: que el Ejecutivo es el que tiene más capacidad para disponer de los datos necesarios

⁴⁶ RUIZ ALMENDRAL, Violeta: “El Presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional”. *Revista Española de Derecho Financiero*, n. 179/2018, 2018.

⁴⁷ Este tipo de vetos se han utilizado con especial intensidad en la XII Legislatura en donde hubo 42 vetos, de los cuales sólo 2 fueron rechazados. También se utilizaron en la IX Legislatura donde hubo 18, todos aceptados.

para la elaboración de los proyectos de economía financiera debido a la infraestructura técnica con la cuenta y que el Ejecutivo es el auténtico responsable de la ejecución de las políticas presupuestarias.⁴⁸

Respecto a esta segunda justificación y como se ha mencionado anteriormente en varias ocasiones, se está hablando de un Presupuesto que ya ha sido aprobado por el Parlamento o de unos Presupuestos prorrogados, por lo tanto, y según menciona Biglino Campos, cuando el Ejecutivo presenta esa disconformidad, se está limitando a actuar con las facultades atribuida por el propio Parlamento⁴⁹.

Sin embargo, esta facultad del Gobierno no puede impedir las facultades de calificación de la Mesa de la Cámara, que podrá decidir si continuar con la tramitación sobre la que el Ejecutivo ha mostrado disconformidad, cuando considere infundada su justificación.

Estas facultades califican, tal y como denomina Aragón Reyes, al Gobierno como “una especie de legislador negativo”, por lo que debe interpretarse en un sentido restrictivo, ya que se están limitando las potestades parlamentarias⁵⁰ al no permitirse tampoco el debate parlamentario.

Además, desde el punto de visto del conflicto de intereses creados entre los parlamentarios que han propuesto la enmienda/proposición y el Gobierno, surgía la duda sobre el margen de apreciación con el que cuenta la Mesa de la Cámara en sus facultades de calificación, es decir, “si solo el Gobierno puede decidir si existe o no dicha afectación o si, por el contrario, la Mesa puede llegar a considerar que ese presupuesto de hecho habilitante no concurre en el caso específico, o al menos no ha sido suficientemente argumentada su concurrencia por parte del Ejecutivo.”⁵¹

⁴⁸ GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M: “El control parlamentario sobre el llamado veto presupuestario del gobierno”. *Revista Jurídica de Castilla y León*. núm. 42, 2017 pp. 1-26

⁴⁹ BIGLINO CAMPOS, Paloma: «Iniciativa legislativa», *Enciclopedia jurídica básica*, Civitas, Madrid, 1995, p. 3598.

⁵⁰ ARAGÓN REYES, Manuel, «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, p. 24.

⁵¹ GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M: “El control parlamentario sobre el llamado veto presupuestario del gobierno”. *Revista Jurídica de Castilla y León*. núm. 42, 2017 pp. 1-26

En caso de un hipotético desacuerdo entre el Gobierno y la Mesa sobre los efectos financieros de las enmiendas/proposiciones, se podría plantear un recurso de inconstitucionalidad una vez que la ley estuviese aprobada o un conflicto entre órganos constitucionales en base al artículo 73 LOTC.

6. LAS ALTERACIONES SOBREVENIDAS

Las alteraciones sobrevenidas suelen originarse en la fase de ejecución de los Presupuestos, debido a la necesidad de atender a necesidades que no han sido previstas inicialmente, o a pesar de haber sido previstas, la dotación presupuestaria no ha sido suficiente. Por lo tanto, la ley prevé que se lleven a cabo modificaciones sobre la LPGE aprobada por las Cortes Generales, siempre que se cumplan una serie de motivos excepcionales y sin que afecten a los principios de unidad y universalidad presupuestaria.

Estas alteraciones pueden llevarse a cabo de dos maneras diferentes: a través de la solicitud del Gobierno y aprobación y concesión por el Parlamento; o a través de la aprobación por el Ejecutivo de modificaciones en la LPGE para adecuar la ejecución del presupuesto a las circunstancias de un momento determinado. En este último caso no es necesaria la autorización del Parlamento, ya que no se solicitan nuevos mayores gastos de los aprobados, sino que solamente se van a variar las dotaciones de unas partidas a otras a través de transferencias de créditos, ampliaciones de créditos, generaciones de créditos e incorporaciones de créditos.⁵²

Este tipo de alteraciones en algunos casos, vulneran el principio de especialidad tanto en su aspecto cuantitativo, como cualitativo e incluso se podría decir que temporal. El aspecto más importante a tener en cuenta es el cualitativo y la clasificación y diferencia entre los gastos dirigidos a Capítulos, Artículos, Concepto y subconcepto, que especifican el destino de los gastos de un ámbito más amplio a más concreto.⁵³

En el caso de las *transferencias de créditos*, no se altera la cantidad presupuestada inicialmente, sino que lo que se hace es transferir parte de un crédito ya creado, a otro para otorgarle una mayor dotación o la transferencia a un nuevo crédito que no existía previamente. En este caso, se vulnera el principio de especialidad porque se está dirigiendo un gasto a un crédito distinto al que

⁵² Artículo 51 de la LGP.

⁵³ Respecto al aspecto cualitativo del principio de especialidad es importante acudir al artículo 43 de la LGP para saber cuándo se “rompe” este principio.

inicialmente se aprobó. Existen varias limitaciones establecidas en el artículo 52 de la LGP, aunque muchas de ella no son del todo razonables.

Las *ampliaciones de créditos* indican ampliaciones cuantitativas del crédito inicialmente aprobado. Estos créditos son calificados en un primer momento como ampliables ya que la dotación inicial consiste en una cantidad que es difícil de calcular con exactitud, como es el caso de las obligaciones de pago derivadas de las sentencias judiciales firmes condenatorias para la Administración⁵⁴.

Las *generaciones de créditos* existen debido a la posibilidad de crear o ampliar un crédito en función de la obtención de ingresos no previstos en los presupuestos o la obtención de unos ingresos mayores de los inicialmente previstos. Estas generaciones de crédito suponen una vulneración del principio de especialidad respecto del aspecto cuantitativo como del cualitativo, sin embargo, los ingresos que condicionan la generación de dichos créditos están tasados en el artículo 53.2 LGP⁵⁵.

Sin embargo, se puede observar cómo estos créditos no producen déficit, puesto que el crédito únicamente se creará en el caso de que efectivamente se obtenga el ingreso previsto en el artículo citado y su aplicación es totalmente voluntaria.

Por último, *las incorporaciones de créditos* que son la transferencia de dotaciones de créditos de un ejercicio presupuestario anterior a uno posterior (vigente), también mediante el incremento de un crédito ya existente o la creación de uno nuevo. Se una vulneración del aspecto tanto temporal, como cuantitativo como cualitativo del principio de especialidad. Los casos en los que

⁵⁴ MENÉNDEZ MORENO, Alejandro: "Derecho Financiero y Tributario: Lecciones de cátedra" Editorial Thompson Reuters, 2019, p. 403

⁵⁵ Podrán dar lugar a generaciones los ingresos realizados en el propio ejercicio como consecuencia de:

- a) Aportación del Estado a los organismos autónomos o a las entidades con presupuesto limitativo, así como de los organismos autónomos y las entidades con presupuesto limitativo y otras personas naturales o jurídicas al Estado u otros organismos autónomos o entidades con presupuesto limitativo, para financiar conjuntamente gastos que por su naturaleza estén comprendidos en los fines u objetivos asignados a los mismos.

- b) Ventas de bienes y prestación de servicios.

- c) Enajenaciones de inmovilizado.

- d) Reembolsos de préstamos.

- e) Ingresos legalmente afectados a la realización de actuaciones determinadas.

- f) Ingresos por reintegros de pagos indebidos realizados con cargo a créditos del presupuesto corriente.

se permite realizar incorporaciones de créditos están tasados en el artículo 58 de la LGP.⁵⁶

La concesión de este tipo de ampliaciones presupuestarias ha llevado a algunos autores como Martínez Lago a calificarlas como “verdaderas leyes presupuestarias que tienen la misma naturaleza que la Ley de Presupuestos Generales del Estado, y ello es así porque su contenido es el mismo: créditos presupuestarios, autorizaciones legislativas de gasto público”⁵⁷, representando “una decisión política de la misma naturaleza que la aprobación”⁵⁸

También es importante mencionar otras modificaciones de los créditos presupuestarios como *la indisponibilidad de créditos* que pretende adecuar la política presupuestaria a las circunstancias determinadas de la coyuntura económica pero recortando presupuestariamente las autorizaciones para gastos corrientes o de capital, para evitar un incremento del déficit público; o *las imputaciones de gastos a créditos otorgados para ejercicio distinto*, que permite imputar créditos de ejercicios anterior⁵⁹ y con requerimiento de una norma de rango de ley que lo autorice.

6.1. Modificaciones que competen a las Cortes Generales.

Una de las formas de modificación de los créditos inicialmente establecidos en la LPGE se instrumenta a través de las Cortes Generales, que

⁵⁶ a) Cuando así lo disponga una norma de rango legal.

b) Los procedentes de las generaciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 53, en sus párrafos a) y e).

c) Los derivados de retenciones efectuadas para la financiación de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, cuando haya sido anticipado su pago de acuerdo con el procedimiento previsto en esta ley y las leyes de concesión hayan quedado pendientes de aprobación por el Parlamento al final del ejercicio presupuestario.

d) Los que resulten de créditos extraordinarios y suplementos de crédito que hayan sido concedidos mediante norma con rango de ley en el último mes del ejercicio presupuestario anterior.

⁵⁷ MARTINEZ LAGO, M.A.: “Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria.” Trotta, Valladolid, 1998.

⁵⁸ MARTINEZ LAGO, M.A.: “Manual de Derecho Presupuestario”. Colex, Madrid, 1992.

⁵⁹ Se refiere a liquidaciones de atrasos a favor del personal que perciba sus retribuciones con cargo a los PGE, las originadas en resoluciones judiciales o las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores de conformidad al ordenamiento jurídico.

aprueban alteraciones que conllevan nuevos o mayores créditos que los iniciales. Sin embargo, en estos casos y como se explicará posteriormente, el Gobierno goza de una potestad extraordinaria, ya que según lo establecido en el artículo 134.6 CE “toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”, es decir, goza del llamado “veto presupuestario”. Sin embargo, hay una serie de mecanismos, que evitan un abuso de esta facultad del Ejecutivo, ya que si el Gobierno presenta proyectos de ley que “impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario”⁶⁰ deberán ser aprobados posteriormente por las Cortes Generales.

Consecuentemente, existen una serie de situaciones, en donde surgen situaciones excepcionales no previstas y que no tienen un crédito asociado (créditos extraordinarios), o partidas que tienen un crédito, pero es insuficiente para cubrir los gastos (suplementos de créditos).⁶¹ Estas situaciones pueden llevar al Gobierno a solicitar del Parlamento la aprobación de nuevos créditos para afrontar dichas circunstancias.

También es importante mencionar *los anticipos de tesorería* que “permiten utilizar nuevas dotaciones o recursos presupuestarios a cuenta de un eventual crédito presupuestario, que supuestamente será aprobado por las Cortes Generales”⁶² y viene regulado en el artículo 60 de la LGP que expresa que “tendrán carácter excepcional” y “no superarán el 1% de los créditos presupuestarios autorizados por la Ley de Presupuesto Generales del Estado para cada ejercicio”. Estos supuestos en los que se puede acudir a los anticipos de tesorería están tasados en la ley en el artículo 60 de la LGP para gastos inaplazables.

El problema se plantea cuando se destina una dotación de gasto de un crédito extraordinario a cargo de los anticipos de Tesorería, que como son gastos

⁶⁰ Artículo 134.5 CE

⁶¹ MENÉNDEZ MORENO, Alejandro: “Derecho Financiero y Tributario: Lecciones de cátedra” Editorial Thompson Reuters, 2019, p. 398.

⁶² MENÉNDEZ MORENO, Alejandro: “Derecho Financiero y Tributario: Lecciones de cátedra” Editorial Thompson Reuters, 2019, p. 400.

inaplazables se tienen que realizar lo antes posible, y una vez realizados, el proyecto de ley que contiene dicho gasto no es aprobado por las Cortes generales. Esto se resuelve según lo contenido en el artículo 60.3 LGP que expresa “si las Cortes Generales no aprobasen el proyecto de ley de concesión del crédito extraordinario o del suplemento de crédito el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, dispondrá la cancelación del anticipo de Tesorería con cargo a los créditos del respectivo departamento ministerial u organismo autónomo, en su caso, cuya minoración ocasione menos trastornos para el servicio público”. Por lo tanto, esta falta de aprobación por parte del Parlamento llevará a una modificación obligatoria de la forma en la que fueron aprobados inicialmente los Presupuestos, ya que primero se ejecuta el gasto indispensable y posteriormente se compensa, conforme a lo establecido en el principio de especialidad. De forma frecuente se ha acudido al decreto-ley para aprobar créditos extraordinarios

6.2. Créditos extraordinarios y suplementos de créditos y su financiación.

Como se ha mencionado anteriormente, tanto los créditos extraordinarios como los suplementos de créditos permiten una modificación presupuestaria mediante unos nuevos gastos o el incremento de unos gastos que han sido previstos de forma insuficiente. La diferencia entre ambos es que “si la Ley de Presupuestos contempló ya un crédito presupuestario, pero resulta éste insuficiente y no ampliable en su cuantía, estaremos ante la necesidad de aprobación de una Ley de suplemento de crédito. Sin embargo, si la ley presupuestaria no refleja la existencia de crédito alguno para un gasto que resulta necesario efectuar, la aprobación de este será mediante una Ley de crédito extraordinario”.⁶³

El régimen jurídico de los créditos extraordinarios y de los suplementos de crédito viene regulado en el artículo 55 de la LGP, en el cual, se exigen una serie

⁶³ MARTINEZ LAGO, M.A: “Manual de Derecho Presupuestario”. Colex, Madrid, 1992.

de presupuestos materiales y formales para la rogación de un crédito extraordinario o un suplemento de crédito.

Los requisitos materiales consisten en existencia de un gasto público urgente, la insuficiencia presupuestaria (no exista crédito con el que hacer frente el gasto o ello resulte insuficiente y que no sea posible la dotación del crédito mediante transferencias de créditos, generaciones de créditos o incorporaciones de créditos), y la especificación de los ingresos o recursos con los que se financiará el mayor gasto público. Por lo general, estos créditos (operaciones no financieras) se financiarán mediante la baja en los créditos del fondo de contingencia o con baja a otros créditos adeudados, aunque si la necesidad surgiera de operaciones financieras se acudiría a la Deuda Pública o mediante la baja de otros créditos con la misma naturaleza.

Además, en el artículo 55 LGP también se establecen una serie de requisitos formales que diferencia:

Cuando *el Consejo de Ministros podrá autorizarlos* cuando se trate de atender obligaciones del ejercicio vigente o de ejercicios anteriores si se hubiese anulado crédito en el ejercicio de procedencia, cuando se financien con cargo al Fondo de Contingencia. En este caso el Gobierno lo puede adoptar de forma unilateral sin la necesidad de la aprobación de las Cortes.

Y cuando el Consejo de Ministros tuviese que remitir un proyecto de ley a las Corte Generales previo informe de la Dirección General de Presupuesto y Dictamen del Consejo de Estado, que son los casos tasados en el artículo 55 LGP:

“a) Cuando se trate de créditos extraordinarios y suplementos de crédito para atender obligaciones de ejercicios anteriores para las que no se anulara crédito en el ejercicio de procedencia, tanto si se financian con Fondo de Contingencia como con baja en otros créditos, b) cuando se trate de créditos extraordinarios o suplementarios para atender obligaciones del propio ejercicio cuando se financien con baja en otros créditos y c) cuando se trate de créditos extraordinarios o suplementarios que afecten a operaciones financieras del Presupuesto.”

Es importante diferenciar que los expedientes de crédito extraordinario o suplemento de crédito deberán ser incoados por el presidente de la corporación, previo informe de Intervención y además, se someterán a la aprobación del pleno, estando sujetos a los mismos trámites y requisitos exigidos para la aprobación del presupuesto que son la exposición pública durante 15 días hábiles y período de un mes para resolver las reclamaciones que se presenten, siendo ejecutivos desde el momento de su aprobación.

Sin embargo, para la aprobación de los expedientes de ampliación de crédito no se exigen los mismos requisitos que para la aprobación de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, ya que en este caso se debe tramitar según lo establecido en las bases de ejecución del presupuesto.

El artículo 55 de la Ley General Presupuestaria establece las formas de financiación de cada uno de estos créditos extraordinarios o suplementos de créditos diferenciando entre las operaciones financieras y las operaciones no financieras del Presupuesto. Sin embargo, cuando un crédito extraordinario o un suplemento de crédito se considera una operación financiera del Presupuesto se puede financiar a través de Deuda Pública.

En el caso de que se financie con Deuda Pública habría que atender a lo dispuesto en la ley. En los últimos años se ha acudido a lo regulado en el artículo 46 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018⁶⁴, tal y como se dispone en algunos decretos-ley de los últimos años.

⁶⁴ Artículo 46. Deuda Pública.

“Uno. Se autoriza al Ministro de Economía, Industria y Competitividad un incremento anual del saldo vivo de la Deuda del Estado en 53.668.213,08 miles de euros. El cómputo se realizará mediante comparación del saldo vivo de la Deuda del Estado, en términos efectivos, entre inicio y fin del ejercicio presupuestario. Dos. Este límite será efectivo al término del ejercicio, pudiendo ser sobrepasado en el curso del mismo, y quedará automáticamente revisado: a) Por el importe de las modificaciones netas de créditos presupuestarios correspondientes a los Capítulos I a VIII. b) Por las desviaciones entre las previsiones de ingresos contenidas en la presente Ley y la evolución real de los mismos. c) Por la diferencia entre los créditos presupuestarios totales de los Capítulos I a VIII y el importe global de las obligaciones reconocidas de los citados capítulos en el ejercicio. d) Por los anticipos de tesorería y la variación neta de las operaciones no presupuestarias con impacto en la tesorería del Estado, previstas legalmente. e) Por la variación neta en los derechos y las obligaciones del Estado reconocidos y pendientes de ingreso y pago en el ejercicio, así como los derechos recaudados y las obligaciones pagadas correspondientes a ejercicios anteriores. f) Por el importe neto imputado a los conceptos englobados en el Capítulo IX que no forman parte de la emisión y amortización de Deuda Pública.

Las citadas revisiones incrementaran o reducirán el límite señalado en el apartado anterior según supongan un aumento o una disminución, respectivamente, de la necesidad de financiación del Estado.”

Como se puede observar del artículo, el ámbito de la Deuda Pública es bastante amplio, y el límite que se establece en el apartado primero bastante flexible, debido a que la revisión se puede realizar en todos los casos establecidos en el apartado segundo, tanto para aumentarlo, como para disminuirlo. Sin embargo, el abuso de este instrumento puede llevar a un alto endeudamiento que puede tener unos efectos muy desfavorables para el futuro de un país, ya que no sólo se tiene que devolver el capital, sino también los intereses, cuya cuantía dependerá de la seguridad y estabilidad que presente el país para devolver el dinero prestado.

Además, se puede observar como muchos de los decretos-leyes que autorizan créditos extraordinarios o suplementos de créditos dirigidos a financiar gastos sociales y, por lo tanto, operaciones no financieras, se financian con cargo a Deuda Pública. Esto se debe a que el artículo 55 LGP donde se encuentra regulado la financiación de estos instrumentos es una norma con rango de ley, al igual que el decreto-ley, por lo que, según el principio de ley posterior deroga a la anterior, sería válido lo contenido en el decreto-ley. Junto con esta razón, otro motivo es la falta de fondos en el Fondo de Contingencia, ya que el artículo 55 LGP permite acudir a ese instrumento para financiar este tipo de gastos.

En este punto es importante tener en cuenta, que cabría la posibilidad de financiar con nuevos ingresos, como por ejemplo con la subida de impuestos, que diesen cabida al aumento de los gastos, sin empeorar la estabilidad presupuestaria, que como se ha hecho mención anteriormente, se denomina generaciones de crédito.

6.3. Vía decreto-ley

6.3.1. Uso del decreto-ley

Según el artículo 86 CE establece que “en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar

al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.”

Además, en su apartado segundo exige que se tiene que convalidar lo antes posible y antes de los treinta días desde su promulgación en el Parlamento, ya que como dice el apartado primero, es el Gobierno el que puede aprobar un decreto-ley.

Una de las formas más utilizadas para modificar los Presupuestos inicialmente aprobados por el Parlamento es el uso del decreto-ley a través de la aprobación de créditos extraordinarios, siempre que, como he mencionado anteriormente, se den unas circunstancias excepcionales.

Esta facultad de modificar algo que ya ha sido aprobado por el Parlamento se debe a la adaptación de las distintas circunstancias imprevisibles que pueden suceder a lo largo del año, y también se debe a la rigidez que existe en el momento de la programación presupuestaria en el momento de su elaboración.

Por estas dos razones se dota de una cierta flexibilidad a la LPGE en el momento de su ejecución, para alterar la cuantía y destino de los diferentes créditos autorizados por el Parlamento siempre que concurren circunstancias excepcionales y, “también es factible la modificación de las concretas autorizaciones de crédito por el propio Gobierno durante la gestión presupuestaria para su adaptación a las circunstancias concurrentes”⁶⁵. Esto refleja una mayor flexibilidad de la programación presupuestaria en el momento de su ejecución.

Sin embargo, el problema ha sido en el abuso del decreto-ley para realizar este tipo de créditos extraordinarios, en vez de presentar el proyecto de ley en las Cortes Generales con la correspondiente presupuestación para su tramitación y aprobación.

⁶⁵ STC 217/2013, de 19 de diciembre

6.3.2. *Doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.*

El presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad para la habilitación al Ejecutivo del uso del decreto-ley ha sido muy controvertido a lo largo de los años, ya que es un concepto que ha sido preciso delimitar para evitar el uso abusivo de este instrumento por parte del Gobierno. Para ello, el TC se ha pronunciado en varias ocasiones a través de su jurisprudencia, la cual se puede resumir en la reciente STC 139/2016, de 21 de julio.

El artículo 86 CE limita en un doble sentido el marco de uso del decreto-ley. En primer lugar, tiene la imposibilidad de regular una serie de materias contenidas en el artículo 86.1 CE y, además, la concurrencia del presupuesto habilitante de “extraordinaria y urgente necesidad”, que constituye un límite jurídico a su actuación.

Para ello, la STC 48/2015, en su Fundamento Jurídico 4º ha establecido que la “identificación por el Gobierno de manera explícita y razonada de la concurrencia de la singular situación, la extraordinaria y urgente necesidad, determinante de la aparición del presupuesto que le habilita para dictar con carácter excepcional unas normas dotadas de los atributos del rango y la fuerza propios de las leyes formales”. Y de otra, “la existencia de una conexión de sentido o relación de adecuación entre ese presupuesto habilitante y las medidas contenidas en la norma de urgencia, de modo que éstas...han de guardar una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar”. Además, la STC 137/2011 en su FJ 4º establece que, para valorar la existencia del presupuesto habilitante, se tendrán en cuenta los elementos “que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de esta, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley”.

Respecto al requisito de la “conexión de sentido”, es necesario que exista una adecuación y proporcionalidad entre las medidas llevadas a cabo por el Ejecutivo y la situación que justifica la emisión de la ley, además de su conexión

directa. Además, el Gobierno debe justificar el uso de este decreto-ley en vez de la tramitación parlamentaria del proyecto de ley.⁶⁶

Otro requisito establecido para el uso de este instrumento ha sido que la adopción del decreto-ley no puede basarse únicamente o “por sí misma” en razones de tipo estructural⁶⁷. Sin embargo, el TC sí que ha admitido el uso de decreto-ley para situaciones denominadas “coyunturas económicas problemáticas” ya que corresponde al uso constitucionalmente establecido al decreto-ley, ya que se refiere a situaciones difíciles de prever.⁶⁸

6.3.3. Uso inadecuado del decreto-ley para aprobar créditos extraordinarios: una reserva de competencia.

El uso del decreto-ley en el ámbito presupuestario ha sido habitual. Sin embargo, se ha puesto varias veces en duda la admisibilidad del decreto-ley para las ampliaciones presupuestarias y alterar unos Presupuestos que ya han sido aprobados a través de créditos extraordinarios.

En primer lugar, hay que hacer referencia a la reserva de ley en materia presupuestaria. Según Martínez Lago la Constitución reserva a la Ley la producción de las modificaciones presupuestarias a través de los proyectos de ley del artículo 134.5 y de las proposiciones de Ley y enmiendas del artículo 134.6 CE, por lo que, desde ese punto de vista, se admite el uso de los decretos-leyes. Sin embargo, el artículo 75.3 CE incluye los “Presupuestos Generales del Estado” entre las materias excluidas de la delegación a Comisiones parlamentarias para su aprobación, ya que sus ámbitos específicos tienen que ser aprobadas mediante ley de Pleno, lo cual excluye la posibilidad del uso del decreto-ley en esta materia por el Gobierno. Se podía decir incluso que nos

⁶⁶ STC 68/2007, FJ 12º

⁶⁷ STC 68/2007

⁶⁸ STC 139/2016, FJ 3º

encontramos ante “una reserva de Parlamento”⁶⁹ o reserva de competencia parlamentaria.

Por lo tanto, una parte de la doctrina, entre la que se encuentra Cazorla Prieto prohíbe el uso del decreto-ley para aprobar créditos extraordinarios, ya que, al igual que la LPGE, todas las leyes que se modifiquen los Presupuestos del Estado deberían ser aprobadas de forma plenaria por el Parlamento y no únicamente por el Ejecutivo.

También se analiza la adecuación del decreto-ley para la modificación presupuestaria, no desde el punto de vista del ámbito material, como se ha analizado anteriormente, sino desde un punto de vista competencia. No se trata de un problema de reserva de ley, sino de “reserva de competencia” o “reserva de Parlamento”⁷⁰.

La primera STC que analiza esta cuestión es la STC 60/1988, de 20 de mayo, que expresa en su Fundamento Jurídico 2º “que una materia esté reservada a la ley ordinaria, con carácter absoluto o relativo, no excluye *eo ipso* la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante decreto-ley, porque, como ya hemos dicho en nuestra Sentencia núm. 111/1983, de 2 de diciembre, “la mención a la Ley no es identificable en exclusividad con el de Ley en sentido formal”. Para comprobar si tal disposición legislativa provisional se ajusta a la Norma fundamental, habrá que ver si reúne los requisitos establecidos en el art. 86 de la Constitución y si no invade ninguno de los límites en él enumerados o los que, en su caso, se deduzcan racionalmente de otros preceptos del Texto constitucional, como, por ejemplo, las materias reservadas a Ley orgánica, o aquellas otras para las que la Constitución prevea *expresis verbis* la intervención de los órganos parlamentarios bajo forma de Ley”. Se está refiriendo a materias que requieren expresamente la intervención parlamentaria, y según Martínez Lago, se están distinguiendo dos clases de reserva de ley: entre norma con rango de ley; y Ley en sentido formal o ley aprobada y votada

⁶⁹ GÓMEZ LUGO, Yolanda: “El recurso sistemático al Decreto-ley para conceder créditos extraordinarios. A propósito de la STC 126/2016, de 7 de julio”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 11, octubre 2016-marzo 2017, p.88.

⁷⁰ GÓMEZ LUGO, Yolanda: “El recurso sistemático al Decreto-ley para conceder créditos extraordinarios. A propósito de la STC 126/2016, de 7 de julio”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 11, octubre 2016-marzo 2017, pp. 89..

en las cortes, en la cual se excluye el uso del decreto-ley para regular una materia, como podría ser la materia presupuestaria.

En este punto se encuentra la STC 155/2005, de 9 de junio, en la que el TC se pronuncia sobre la importa de las reservas de forma y procedimiento que pueden actuar como límite respecto las facultades legislativas del Ejecutivo, ya que menciona que las materias del artículo 86 no son el único límite sustantivo que la CE sobre los decretos-leyes, ya que existen otro tipo de reservas que determinan el procedimiento legislativo de determinadas materias. Teniendo esto en cuenta y la reserva prevista en los artículos 66.2 CE y el 134.2 CE, la materia presupuesta tiene que ser regulada por una ley formal aprobada por las Cortes Generales y no por el Gobierno de forma unilateral, ya que sería una vulneración del procedimiento constitucionalmente establecido.

Esta STC 155/2005 también considera inhábil el decreto-ley para el otorgamiento de una autorización que debe de ser parlamentaria y, además, insiste en la necesidad de la intervención de las dos cámaras parlamentarias (Congreso y Senado), mientras que en la convalidación del decreto-ley únicamente interviene el Congreso (a posteriori). La STC mencionada analiza la necesidad de autorización desde el punto de vista de que los decretos-leyes en materia presupuestaria son autorizaciones de gastos que corresponden a las Cortes Generales y en base a la autorización requerida en el artículo 94 CE para que el Estado pueda obligarse mediante tratados o convenios internacionales.

La última sentencia para analizar en este punto es la STC 3/2003, de 16 de enero, en la que el TC se pronuncia sobre el alcance y el significado del art 134.5 CE. Tanto en el Fundamento Jurídico 5º como en el Fundamento Jurídico 9º establece que no se puede modificar por cualquiera norma la autorización que ha sido dada por el Parlamento a la Ley de Presupuestos para la cuantía y el destino de los gastos, y que esa modificación solo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales y puntuales que exijan la dotación de un gasto inaplazable.

Por lo tanto, según todo lo analizado en este punto, tanto desde un punto doctrinal como desde un punto jurisprudencial, se puede concluir que el decreto-ley no es un instrumento adecuado para autorizar créditos extraordinarios al no

ajustarse a las exigencias constitucionales tanto por ser contrario a la reserva material contenida en el artículo 86 CE, como por no respetar la reserva procedimental constitucionalmente establecida.

6.3.4. Análisis de la STC 126/2016, de 7 de julio

En la STC 126/2016 el TC ha examinado el uso y abuso del decreto-ley en materia presupuestaria. Esta STC declara la inconstitucionalidad y la nulidad del art 2.1 del Real Decreto-Ley 10/2014 por el cual se concede créditos extraordinarios para financiar el pago de obligaciones correspondientes a planes especiales de armamentos del Ministerio de Defensa. La notoriedad de esta STC radica precisamente en que es la primera vez que se declara la inconstitucionalidad de un decreto-ley por su uso sistematizado para autorizar mayores créditos de armamento.

El Real Decreto-Ley impugnado contenía un gran crédito extraordinario dirigido a financiar los programas especiales de armamento y atender la Deuda con los proveedores de defensa. El uso de este método se había estado utilizando durante os años debido a que la dotación presupuestaria era insuficiente y el Gobierno consideraba atender la obligación de pago frente a los proveedores como una “urgencia real”. Por esta razón los recurrentes reprochan la inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley por la falta de concurrencia del presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad, ya que no existía ni fundamento suficiente que justifique su adopción mediante decreto-ley debido a la envergadura del gasto, ni tampoco imprevisibilidad de la situación que supuestamente había que afrontar urgentemente, ya que no fueron obligaciones que surgieron de forma espontánea.

Por otro lado, el Gobierno justifica el presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad por la dificultad de calcular la cuantía al pago de los proveedores, la necesidad de realizar el pago para evitar un perjuicio a terceros y a la situación de crisis económica.

6.3.4.1. *Argumentación de la sentencia*

Una primera valoración que hace el Tribunal trata sobre los elementos externos al decreto-ley en el juicio de concurrencia. Para ello el Tribunal no pondera solo los elementos habituales exigidos por la doctrina (exposición de motivos en el decreto-ley), sino también “las afirmaciones vertidas en los distintos debates parlamentarios como el debate de convalidación” (F.J.5º). En este sentido, el Tribunal admite como válido la razón esgrimida por el Abogado del Estado que establece que no se puede cuantificar de forma exacta la cantidad a pagar en el momento de elaborar el Presupuesto, a pesar de no haber sido mencionado ni en la exposición de motivos ni en el debate parlamentario de convalidación⁷¹. No obstante, la consideración de este elemento externo puede ir en contra de la doctrina constitucional, tanto por la exigencia de determinar los motivos exactos que habiliten la utilización del decreto-ley⁷² como la falta de “conexión de sentido”. Por lo tanto, la flexibilidad y permisibilidad del tribunal a la hora de admitir el uso de ese elemento externo como válido va en contra de su propia doctrina.

A pesar de esto, el Tribunal en su Fundamento Jurídico 3º considera insuficiente la fundamentación de la extraordinaria y urgente necesidad y también señala la falta de imprevisibilidad porque en el debate parlamentario se argumentó (por el propio Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas) que la finalidad era la de hacer frente a obligaciones contractuales y no a una necesidad imprevista. Respecto a la obligación de cumplir los compromisos contractuales contraídos por el Estado y evitar perjuicios a terceros, el Tribunal en su FJ 5º la considera un motivo genético de urgencia, pero no de una extraordinaria y urgente necesidad, ya que de considerarse el cumplimiento de

⁷¹ GÓMEZ LUGO, YOLANDA: “El recurso sistemático al Decreto-ley para conceder créditos extraordinarios. A propósito de la STC 126/2016, de 7 de julio”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 11, octubre 2016-marzo 2017, p. 101.

⁷² STC 29/1982, F.J.4º.

obligaciones como fundamento de un decreto ley, se podría producir una alteración sustancial del sistema de fuentes español.⁷³

Después de estas consideraciones, el Tribunal estima que debido a las peculiaridades de los programas especiales de defensa (la complicada fijación de la cuantía determinada en el momento de aprobación de los Presupuesto) se admite que se acuda al crédito extraordinario para hacer frente a las obligaciones, pero no admite el uso del decreto ley para autorizar esos nuevos créditos y evoca al uso del trámite por el procedimiento legislativo ordinario.

Consecuentemente el Tribunal declara la inconstitucionalidad y la nulidad del Real Decreto Ley 10/2014, sin embargo, el Tribunal decide modular el alcance de su declaración a no revisar las actuaciones administrativas firmes, con el fin de evitar perjuicios a terceros de buena fe que intenten mantener relaciones económicas con la Administración.

6.3.5. Reflexiones sobre el uso abusivo de los decretos leyes para conceder créditos extraordinarios.

En este punto se va a analizar la utilización sistemática del decreto ley para autorizar créditos extraordinarios y también, como el uso de este instrumento puede llevar a una vulneración de las competencias presupuestarias del parlamento.

Con la STC 126/2016 analizada anteriormente, el Tribunal Constitucional intenta limitar el uso arbitrario del decreto-ley. Para ello, el Tribunal entró a analizar de forma detalla los requisitos materiales, procedimentales y formales necesarios para el cumplimiento del fundamento de extraordinaria y urgente necesidad. Sin embargo, existe un problema que no ha sido estudiado con la suficiente intensidad, que es la transferencia de las funciones presupuestarias,

⁷³ GÓMEZ LUGO, YOLANDA: "El recurso sistemático al Decreto-ley para conceder créditos extraordinarios. A propósito de la STC 126/2016, de 7 de julio". *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 11, octubre 2016-marzo 2017, p. 102.

legislativas y de control que debería de tener el Parlamento, y que debido al uso del decreto ley, se transfieren al Gobierno.⁷⁴

El artículo 134.5 CE con el art 134.1. y el artículo 66.1 CE exigen que cualquier incremento del gasto, una vez que ya han sido aprobados los presupuestos, tienen que ser aprobados posteriormente por las Cortes Generales, procedimiento que no se sigue si se sigue la senda del decreto-ley.

Este cambio, claramente vulnera las funciones del Parlamento porque evita tanto el debate parlamentario de las Cortes como su enmienda y posterior aprobación en donde se prescinde de principios garantizados como la publicidad y el pluralismo político, también desplaza la función legislativa del Parlamento (cosa que sólo puede hacerse en situaciones extraordinarias y urgentes), y además, impide la función de control interno que ostenta el Parlamento y “que lleva implícita cualquier autorización parlamentaria del gasto, eludiendo la fiscalización de las cuentas públicas por parte de la función parlamentaria”⁷⁵. Estas funciones también fueron expuestas por la STC 3/2003, de 16 de enero, en su Fundamento Jurídico 4º.

Autores, como Martínez Lago, sostienen que mediante el uso de esta técnica “se está eludiendo el debate y falseando el control parlamentario de los gastos públicos, a la vez que se están vulnerando la Constitución, el principio de competencia parlamentaria en materia presupuestaria (recuérdese que el Senado no participa en la convalidación de los Decretos-Ley), los principios presupuestarios de unidad, universalidad y especialidad, el principio de legalidad y el espíritu de la figura del decreto-ley.”⁷⁶ Mientras que Santaolalla López considera que la finalidad de utilizar este instrumento es “escapar a la crítica de la oposición, o bien proporcionar una imagen ante la opinión pública de Gobierno como un equipo capaz y sumamente resuelto. Lo primero supone socavar

⁷⁴ SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: “Decreto-ley, ley y tratado internacional. Comentario a la STC 155/2005, de 9 de junio”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 2006, núm. 18, p. 410.

⁷⁵ GÓMEZ LUGO, Yolanda: “El recurso sistemático al Decreto-ley para conceder créditos extraordinarios. A propósito de la STC 126/2016, de 7 de julio”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 11, octubre 2016-marzo 2017, p.107.

⁷⁶ MARTINEZ LAGO, M.A.: “Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria.” Trotta, Valladolid, 1998.

seriamente al Parlamento. Lo segundo, con el mismo resultado es una frivolidad injustificable”⁷⁷.

Por lo tanto, la solución a este problema es evitar que la autorización de créditos extraordinarios se haga mediante decreto-ley, y se utilicen otro tipo de instrumentos legalmente compatibles como el recurso de los anticipos de tesorería o la presentación de un proyecto de ley ante las Cámaras, aunque sea por alguno de los procedimientos especiales previstos para la materia presupuestaria, como el procedimiento de urgencia o el de lectura única.⁷⁸

6.3.6. *Delimitación de las competencias del Gobierno en funciones respecto a la modificación de la LPGE a través de un real decreto-ley.*

Según el artículo 21.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, un Gobierno en funciones no podrá ni aprobar el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, ni presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

Para estudiar las posibilidades que tiene un Gobierno en funciones para promulgar un real-decreto ley para modificar los contenidos de la Ley Presupuestos Generales del Estado hay que analizar cuatro escenarios diferentes.

Antes de analizar los diferentes escenarios, es importante marcar la diferencia entre unos presupuestos aprobados y unos prorrogados, ya que un Gobierno en funciones puede interpretar la prórroga de unos presupuestos como una situación de extraordinaria y urgente necesidad, debido a que la prórroga presupuestaria no afectará a los gastos que correspondan a programas o actuaciones que se extingan ese año (art. 38.2 LGE) y a la regla del gasto que impide el crecimiento del gasto público por encima del crecimiento del PIB

⁷⁷ SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: “Decreto-ley, ley y tratado internacional. Comentario a la STC 155/2005, de 9 de junio”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 2006, núm. 18, p. 413.

⁷⁸ GÓMEZ LUGO, Yolanda: “El recurso sistemático al Decreto-ley para conceder créditos extraordinarios. A propósito de la STC 126/2016, de 7 de julio”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 11, octubre 2016-marzo 2017, pp. 85-114.

nominal, según lo previsto en la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (ex art. 12.1), los efectos de un prórroga presupuestaria pueden conllevar a una excesiva rigidez del presupuesto que sin las adaptaciones necesarias pueden llevar a una mala situación al sector público, por lo que podría considerarse como el presupuesto habilitante que exige el artículo 86.1 CE. Respecto a las emisiones de Deuda Pública, se permite únicamente en el supuesto en el que el Fondo de Contingencia hubiera agotado sus recursos o fueran insuficientes para afrontar los gastos requeridos, lo que también se podría considerar como presupuesto habilitante.⁷⁹

El primer escenario sería cuando las Cortes se encuentren disueltas y los presupuestos del ejercicio estuvieran aprobados, en donde “el riesgo de una situación avalaría para la utilización de la figura del Real-Decreto Ley para incrementar el Fondo de Contingencia en la cuantía de los créditos del Presupuesto, que en caso de prórroga no puede ser objeto de aquella.”⁸⁰ Respecto de los requisitos formales, el decreto-ley debería ser aprobado menos de 30 días antes de que las nuevas Cortes se constituyan.

En el caso de que las Cortes se hallen disueltas y los presupuestos prorrogados, el presupuesto y el límite cuantitativo del Fondo de Contingencia y los 30 días anteriores serían los mismos. Cuando las Cortes se encuentren constituidas y los presupuestos aprobados o se encuentren prorrogados, el posible decreto-ley debería ser convalidado al día siguiente de su publicación en el BOE y el riesgo de una prórroga o la falta de dotación del Fondo de Contingencia podrían actuar como presupuestos habilitantes.

Por lo tanto, se permite el uso del decreto-ley por el Gobierno en funciones, cuando la inactividad de dicho Gobierno conlleve a una situación económica más desfavorable y, por lo tanto, cambios en la LGPE tenga que ser modificada de forma necesaria.

⁷⁹ BARROSO CÁMARA, Carmen y SANZ ACERGA, Eduardo: “Las posibilidades presupuestarias del Gobierno en funciones: a propósito de la aprobación de un Real Decreto-Ley para la modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado”. Estudios Deusto, enero-junio 2017, p.342.

⁸⁰ BARROSO CÁMARA, CARMEN y SANZ ACERGA, Eduardo: “Las posibilidades presupuestarias del Gobierno en funciones: a propósito de la aprobación de un Real Decreto-Ley para la modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado”. Estudios Deusto, enero-junio 2017, pág. 343

7. EL GOBIENO SIN PRESUPUESTO

Según el artículo 134.4 CE “Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”. Por lo tanto, realmente no existe un “Gobierno sin Presupuestos”, sino que hay un Gobierno sin unos nuevos Presupuestos aprobados y con la prórroga (extensión de la vigencia) de los Presupuestos del año anterior.

En este punto, es importante diferenciar la falta de Presupuesto, por un rechazo de las Cortes al proyecto de ley presentado por el Ejecutivo o por no haber existido tiempo material para realizar el proyecto de ley debido a la disolución de las Cortes Generales. Esta diferencia, entre ambos escenarios debe de ser tenida en cuenta a la hora de justificar el uso de normas legales, como puede ser un decreto-ley, para adaptar los Presupuestos a la coyuntura vigente.

7.1. La prórroga presupuestaria y el uso del “Decreto-Ley de Prórroga”.

Como se ha señalado anteriormente la Ley de Presupuestos consiste en una habilitación para los ingresos (previsión) y una autorización del Parlamento al Ejecutivo para los gastos acordados que se pueden realizar en un año natural (principio de anualidad). Sin embargo, y según lo establecido en el art 134.4 CE, existe un mecanismo excepcional que permite la prórroga de los Presupuestos del año anterior de forma automática hasta la aprobación de los nuevos.

Pero, qué es lo que realmente se prorroga: ¿toda la Ley Presupuestaria, sólo la Ley Presupuestaria o sólo algunos créditos?

Es importante señalar que la prórroga presupuesta es compatible con normas de adaptación de los créditos presupuestarios objeto de la prórroga automática, es decir, que se aprueben leyes para adaptar los créditos prorrogados a las situaciones vigentes. Generalmente, estas modificaciones suelen repercutir en obligaciones previas contraídas como retribuciones del

sector y pensiones públicos o bien a operaciones financieras de avales, garantías y deuda pública⁸¹, siempre que obedezcan a situaciones excepcionales (explicado anteriormente).

En el ámbito de la prórroga presupuestaria es necesario hacer referencia a la STC 3/2003, de 16 de enero, que estableció que la fragmentación de los presupuestos es contraria a los principios de unidad y universalidad de la institución presupuestaria, con la exigencia de que la totalidad de ingresos y gastos se incluyan en un único documento, y que la aplicación parcial de los Presupuestos contenidos en la Ley prorrogada resultaría contrario a la configuración constitucional del mecanismo de la prórroga y debería ser “en bloque” con las modificaciones necesarias.⁸²

Respecto a esta jurisprudencia ha habido varias interpretaciones doctrinales. Cazorla Prieto mantenía que la prórroga afecta a la autorización de gastos sin diferencia entre un contenido esencial o indisponible, referido al funcionamiento regular u ordinario de los servicios públicos, y un contenido referido a previsiones de gastos coyunturales.⁸³

Contrario a esta interpretación, Escribano afirma que la prórroga automática sólo puede entenderse de los créditos referentes al funcionamiento regular u ordinario de los servicios, pero no a los créditos para gastos que se corresponden a actuaciones que terminan en ese año (el presupuesto para construir una carretera que acaba de construirse ese año). Escribano sí que diferencia entre el contenido esencial o núcleo indisponible del Presupuesto, que es el que prorroga, y las normas coyunturales, que no extenderían su vigencia. Respecto a las normas que tienen una conexión directa con el contenido de la Ley Presupuestaria, también se encontrarían prorrogadas, sin embargo, no lo estarían aquellas normas que tuviesen una vigencia indefinida y de forma

⁸¹ Real Decreto-Ley 24/1982, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria; Real Decreto-Ley 7/1989, de 29 de diciembre; Real Decreto-Ley 5/1992, de medidas presupuestarias; Real Decreto-Ley 1/1996, de 19 de enero.

⁸² ALCANTARILLA HIDALGO, Fernando: “La prórroga automática de las leyes de presupuestos”. *Actualidad Administrativa*, núm. 20, noviembre 2004.

⁸³ CAZORLA PRIETO, L.M.: “Comentario al artículo 134.4. CE” en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla, Ed. Civitas, Madrid, 1985, págs. 2008-2009.

excepcional, se hubiesen incluido en el articulado de la Ley de Presupuestos.⁸⁴ Este criterio expresado por Escribano, parece ir en concordancia con lo establecido en el artículo 36.2 LGP (el texto sigue siendo el mismo).

Otros autores como Martínez Lago establecen que la prórroga automática del Presupuesto tiene un alcance limitado a los créditos que autoricen medidas de financiación del funcionamiento regular y ordinario de los servicios públicos; Pérez Royo se centra más en las modificaciones tributarias, que también deberían prorrogarse; Pascual García establece límites para los gastos singulares y acometidos de una vez.⁸⁵

Respecto a los ingresos, habrá que entender prorrogadas las modificaciones realizadas al amparo del artículo 134.7 CE ya que estarán vinculadas a la consecución del volumen de ingresos públicos.

También habrá que tener por prorrogada la parte dispositiva de la Ley de Presupuestos, que tratan de dar explicación y sentido a las previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos.⁸⁶

Además, muchas veces se ha utilizado la promulgación de una norma jurídica, como el decreto-ley, para prorrogar los Presupuestos, lo cual no está previsto en la CE, ya que la prórroga se produce de forma automática por mandato constitucional.

Como se ha mencionado anteriormente, la prórroga se entiende al contenido esencial o núcleo indisponible del Presupuesto, más aquellas que tienen una conexión directa con su contenido, sin incluir los créditos para gastos coyunturales. Todo esto se prorroga de forma automática, por lo que el uso del Decreto-Ley de Prórroga, término que es utilizado por Pérez Royo, sólo puede ser “la consecuencia de un intento de ir más allá, de encontrar una fórmula que haga frente a las consecuencias de una prórroga que, por sus limitaciones, no

⁸⁴ ESCRIBANO, Francisco: “La disciplina constitucional de la prórroga de presupuestos”, *Revista Española de Derecho constitucional*, núm. 50, mayo-agosto, págs. 103 y ss.

⁸⁵ ALCANTARILLA HIDALGO, Fernando.J: “La prórroga automática de las leyes de presupuestos”. *Actualidad Administrativa*, núm. 20, noviembre 2004.

⁸⁶ MENÉNDEZ MORENO, Alejandro: “Derecho Financiero y Tributario: Lecciones de cátedra” Editorial Thompson Reuters, 2019, p. 374.

puede sino extender en el tiempo la vigencia de la norma presupuestaria aprobada para el ejercicio anterior”⁸⁷.

Este medio utilizado, cuya constitucionalidad puede considerarse en duda, ha servido para introducir en la prórroga de los Presupuestos medidas de carácter presupuestario que no han podido ser aprobadas por la forma ordinaria, ya que la Ley de Presupuestos ha sido rechazada.

A pesar de esto, puede haber veces en los que el uso del decreto-ley esté justificado debido a que hay gastos que tienen que ser actualizados a la coyuntura económica y que su rigidez, podría conllevar a una serie de perjuicios económicos para el país. Sin embargo, la falta de aprobación de una nueva Ley de Presupuestos refleja una crisis entre el Ejecutivo y el Legislativo, que no puede tener solución a través de un instrumento que constitucionalmente no se prevé.

Por lo tanto, el uso de este instrumento podría estar justificado, siempre que se respete el contenido esencial del Presupuesto y no se incurra en un abuso para solucionar situaciones de crisis políticas.⁸⁸ Cuando el uso del decreto-ley conlleve la modificación de una norma tributaria, solamente se puede justificar en caso de extraordinaria y urgente necesidad tal y como establecen las SSTC 11/1981; 25/1981;6/1983;29/1986 y 60/1986.

Siguiendo con esta línea, la doctrina del Tribunal Constitucional se puede resumir en el FJ 4º de la sentencia 61/2018, de 7 de junio, en la cual se requieren, “por un lado, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación”; y, por otro, “la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella”.⁸⁹

⁸⁷ ESCRIBANO, Francisco: “La disciplina constitucional de la prórroga de presupuestos”, Revista Española de Derecho constitucional, núm. 50, mayo-agosto, págs. 103 y ss.

⁸⁸ ESCRIBANO, Francisco: “La disciplina constitucional de la prórroga de presupuestos”, Revista Española de Derecho constitucional, núm. 50, mayo-agosto, págs. 103 y ss.

⁸⁹ Real Decreto-ley 16/2019, de 18 de noviembre, por el que se adoptan medidas relativas a la ejecución del presupuesto de la Seguridad Social.

También es importante mencionar la STC 47/2015, de 5 de marzo, que en su fundamento jurídico 5 justifica acudir a este instrumento cuando se esté una situación que venga cualificada por las notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia, como por ejemplo el rechazo del Congreso de los Diputados del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado.⁹⁰

Por lo tanto, el uso de este instrumento, que es considerado constitucionalmente lícito, se justifica por la legislación de urgencia, y con el fin que no es otro que subvenir a “situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes”⁹¹

Es decir, que se puede justificar que la aprobación de una serie de medidas no puede demorarse sin que haya un grave perjuicio para el interés general, por lo que es necesarios que sean aprobadas en ese momento.

7.2. Técnicas utilizadas para modificar los presupuestos prorrogados.

7.2.1. Pensiones y prórrogas de los presupuestos. El uso de normas reglamentarias en unos presupuestos prorrogados.

La prórroga presupuestaria se ha producido en 1989, 1995, 2011 y a partir del año 2016 y en todos lo casos ha existido la necesidad de la actuación del Estado para aplicar la correspondiente revalorización de las pensiones. La mayoría de las veces, el Gobierno ha utilizado el instrumento, muy comentado en este trabajo, del decreto-ley, para revalorización de las pensiones desde el 1

⁹⁰ Real Decreto-Ley 16/2019, de 18 de noviembre, por el que se adoptan medidas relativas a la ejecución del presupuesto de la Seguridad Social.

Este Real Decreto-Ley justifica el uso de este instrumento, tal y cómo se contiene en la Exposición de Motivos, por la falta de aprobación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019 y la necesidad de garantizar los pagos de pensiones y prestaciones contributivas en el último mes de este ejercicio 2019.

⁹¹ SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8).

de enero del ejercicio siguiente⁹². Sin embargo, en la prórroga de los Presupuestos aprobados en 2016 para 2017 y de 2017 para 2018, el Ejecutivo interpretó que la mejor forma de revalorizar las pensiones era a través del Reglamento que resultó en el Real Decreto 746/2016. Las justificaciones políticas del uso de este instrumento son claras, ya que a diferencia del real decreto-ley, un real decreto no necesita ser convalidado en el Congreso y consecuentemente, no tiene que ser expuesto a debate parlamentario, lo cual, en momentos en donde el Ejecutivo no cuenta con grandes mayorías (como en este caso) puede ser algo beneficioso.

Aparte de esa justificación política, el Ejecutivo intentó justificar el uso de la norma reglamentaria para el caso de las pensiones, argumentando que el incremento del gasto tenía cobertura en la LPGE y en el artículo 58 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social⁹³. Junto con la justificación del Ejecutivo, se encuentra el dictamen del Consejo de Estado, que, aunque al final avala la legitimidad⁹⁴ de la norma con rango reglamentario, durante el resto del dictamen pone en duda la legitimidad de dicho instrumento.⁹⁵

Esta contradicción se manifiesta en la referencia del Consejo de Estado a la jurisprudencia del TC en la STC 215/2015, de 22 de octubre, en su Fundamento Jurídico cuarto, expresando que “el Gobierno no puede aprobar a través de normas reglamentarias, previsiones materialmente presupuestarias que no tengan cobertura, al amparo de la prórroga, en la LPGE o en los decretos-leyes aprobados”, es decir, está reafirmando el principio de legalidad presupuestaria, justificando que sólo se puede utilizar el reglamento cuando exista una norma legal como la ley presupuestaria o un decreto-ley que lo de cobertura. Por eso, es algo sorprendente, que después de utilizar este tipo de argumentos el Consejo avale la norma de rango reglamentario para la

⁹² Reales Decretos-leyes 7/1989, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria; 12/1995, de idéntica denominación.

⁹³ Apartado primero. Las pensiones contributivas de la Seguridad Social, incluido el importe de la pensión mínima, serán incrementadas al comienzo de cada año en función del índice de revalorización previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado

⁹⁴ «(...) el Gobierno de la nación está habilitado, bajo la cobertura legal que confiere la mencionada prórroga, para aprobar una norma con rango de real decreto en la que se proceda a la revalorización, en ese mismo porcentaje, de todas aquellas pensiones que tengan legalmente fijado ese incremento anual mínimo».

⁹⁵ SUAREZ CORUJO, Borja: “Pensiones y prórroga de presupuestos: la ilegalidad de una revalorización de pensiones aprobadas por el real decreto como última manifestación de la necesidad urgente de una reforma.” *CEF*, abril 2018, núm. 421, pp. 82.

revalorización de las pensiones, cuando claramente argumenta que debería ser aprobada por un decreto-ley o por una nueva LPGE.

Además, también se contradice la doctrina constitucional recogida en la STC 49/2015, de 5 de marzo, que niega el derecho de los pensionistas a ver revalorizada su pensión (respecto de la diferencia del IPC estimado y el IPC real en este caso) de forma automática y que tenía que constar dicho incremento en la LPGE, lo cual se asemeja bastante al caso estudiado.

Por lo tanto, a pesar de que finalmente el Consejo avala el uso reglamentario, se puede observar que existen grandes argumentos, incluso expuestos por ellos mismos, que contradicen el uso del real-decreto para la revalorización de las pensiones, ya que el instrumento legal utilizable sería el decreto-ley. Sin embargo, y como se ha expuesto anteriormente, el reglamento no tiene que ser convalidado ni expuesto en el Parlamento, por lo que libra al Ejecutivo de ser criticado.

7.2.2. Incremento de gasto a través de decretos-leyes.

A pesar de esto, se han aprobado gastos muy importantes como el aumento del sueldo de los salarios, la revalorización de las pensiones, la recuperación del subsidio para mayores de 52 años o la ampliación del permiso de paternidad de 5 a 8 semanas; que han implicado un mayor gasto de 1.000 millones respecto de los gastos inicialmente aprobados.⁹⁶Todas estas medidas se han llevado a cabo a través de decretos-leyes como el Real Decreto-ley 28/2018, que es el que revalorizará y que costaría, según el borrador presupuestario del Ejecutivo para la Comisión Europea un exceso de gasto 561 millones.

Estos gastos deben ser compensados por un aumento de los ingresos, como, por ejemplo, en 2019 el incremento de los ingresos por cotizaciones y el

⁹⁶ “Los ‘viernes sociales’ del Gobierno cuestan 2.773 millones, más del doble de lo previsto” *elEconomista.es*, 2020. <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/9787668/03/19/Los-viernes-sociales-del-Gobierno-cuestan-2773-millones-mas-del-doble-de-lo-previsto.html>

aumento de las contrataciones, sin embargo, estos ingresos no dejan de ser previsiones que muchas veces no se alcanzan.

Además, el Gobierno suele autorizar préstamos anuales a la Seguridad Social para que pueda hacer frente a los pagos previstos, que, en los últimos años, según el Programa de Estabilidad de 2019 enviado a la Comisión Europea, van a aumentar el déficit presupuestario.⁹⁷

Consecuente, se puede observar, como el Ejecutivo utiliza el instrumento del decreto-ley para aprobar aumentos de gasto en unos Presupuestos prorrogados, que se compensan a través de subidas de ingresos, que se puede hacer de muchas maneras, pero las más utilizadas son el aumento o creación de nuevos impuestos (como la Tasa Tobin o la Tasa Google) que originarían ingresos extraordinarios dirigidos a gastos extraordinarios⁹⁸ o la emisión de Deuda Pública en mercados, que se tendría que devolver en los años posteriores⁹⁹; o través de disminución de gastos, escenario que es más complicado de llevar a cabo en nuestro país, ya que según Raymond Torres, director de Coyuntura y Análisis Internacional de Funcas, a nivel comparativo europeo, en España el gasto no es tan elevado y sería complicarlo recortarlo.¹⁰⁰

Es importante recalcar, que, aunque según el artículo 134.7 “la Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.” Sin embargo, cuando no se puede aprobar una Ley Presupuestaria por falta de mayorías suficientes en el Parlamento, es también complicado crear un nuevo tributo a través de una ley, lo cual dificulta

⁹⁷“Los ‘viernes sociales’ del Gobierno cuestan 2.773 millones, más del doble de lo previsto” *eEconomista*, 2019. <https://www.economista.es/economia/noticias/9787668/03/19/Los-viernes-sociales-del-Gobierno-cuestan-2773-millones-mas-del-doble-de-lo-previsto.html>

⁹⁸ Declaración del profesor de la UOC, Benja Anglés en una entrevista al medio Newtral: “Ingreso Mínimo Vital: ¿Cómo se puede financiar la medida que pretende llegar a 850.000 hogares?” Newtral, 2020. <https://www.newtral.es/ingreso-minimo-vital-como-se-puede-financiar-la-medida-que-pretende-llegar-a-850-000-hogares/20200529/>

⁹⁹ “El Banco de España pide un plan con subidas de impuestos y ajustes de gasto para contener el aumento de la deuda por la covid-192. EL PAÍS, 2020. <https://elpais.com/economia/2020-06-30/el-banco-de-espana-avisa-de-que-la-deuda-publica-estara-por-encima-del-110-del-pib-en-2030-si-no-hay-ajustes.html>

¹⁰⁰“Ingreso Mínimo Vital: ¿Cómo se puede financiar la medida que pretende llegar a 850.000 hogares?” | *Newtral*, 2020. Disponible en: <https://www.newtral.es/ingreso-minimo-vital-como-se-puede-financiar-la-medida-que-pretende-llegar-a-850-000-hogares/20200529/>

menormente la obtención de ingresos extraordinarios y consecuentemente, se acude a la Deuda Pública para obtener esos ingresos, lo cual incrementa el déficit presupuestario y debilita la situación estatal. Por eso, es muy importante, la diferencia entre mayorías absolutas o fuertes y mayorías segmentadas, porque es mucho más fácil gobernar con las primeras que con las segundas.

8. CONCLUSIONES

PRIMERA. En este trabajo se ha podido estudiar varias de las “malas prácticas gubernativas” que lleva a cabo el Ejecutivo que evitan un estricto control por parte de las Cámaras. Las “leyes de acompañamiento”, el uso y abuso del veto presupuestario y el uso abusivo de los decretos-leyes representan instrumentos, que utilizados de forma fraudulenta, impiden al Parlamento ejercer correctamente sus facultades parlamentarias, lo que conlleva una vulneración de los derechos de los ciudadanos, ya que se limita su conocimiento sobre asuntos determinados, es decir, vulneran el principio de transparencia, de pluralismo político y como se ha podido observar en varias ocasiones, el de legalidad. En la “leyes de mejoramiento” se ha visto como los grupos políticos se aprovechan de su rápida tramitación para introducir leyes técnicas, específicas y que muchas veces tenían una conexión muy débil con la LPGE para aprobarlas sin un adecuado debate en el Congreso; también se ha observado “el abuso del veto parlamentario” por parte del Ejecutivo de forma indiscriminada y sin la adecuada justificación que no sólo impedía que la enmienda o proposición se aprobase, sino que también impedía que se debatiese en el Parlamento y por lo tanto, la manifestación de la opinión de las minorías parlamentarias; y también se ha explicado como el Ejecutivo utilizaba de forma excesiva, el decreto-ley, en situaciones que realmente no cumplían el presupuesto de “extraordinaria y urgente necesidad” y que contenían modificaciones sobre los Presupuestos que podían o debían llevarse a cabo mediante el procedimiento de ley ordinaria.

El uso de estos instrumentos se suele incrementar cuando el Ejecutivo ha sido investido por mayorías fragmentadas, cuyo apoyo al Gobierno es muy condicional e inestable. Sin embargo, y cómo he reiterado en varias ocasiones, con estas prácticas se están vulnerando de forma directa las facultades de las Cámaras, ya que se impide un debate donde todas las fuerzas políticas puedan manifestar su opinión respecto de las medidas que se quieren llevar a cabo, y de forma indirecta, y lo que es peor, los derechos de los ciudadanos.

Además, los ciudadanos son los que más desconocimiento tienen, por regla general, de los procedimientos que se deben seguir, y de lo que realmente

se les dice/promete y posteriormente se aprueba. Por esa razón, es responsabilidad, tanto de la oposición, como de los medios, que conocen estas “malas prácticas”, la de informar a los ciudadanos de las medidas que se han llevado a cabo sin seguir un procedimiento totalmente transparente. Es decir, esas medidas que se han tomado sin un adecuado debate parlamentario deberían ser explicadas por los medios de comunicación o por la propia oposición, a través de diferentes medios como la televisión, periódicos o redes sociales, e indicando la forma fraudulenta en las que han sido aprobadas y explicando a los ciudadanos cómo han sido “engañados”.

SEGUNDA. El veto presupuestario ha sido un tema muy debatido en este trabajo. Este veto, tal y como establece el artículo 134.6 CE el Ejecutivo tiene facultades para vetar medidas que aumenten el déficit (aumentos de gastos o disminución de créditos), pero no que lo disminuyan, aún siendo medidas que perjudiquen una finalidad social (menores pensiones, menores becas sociales...). Por lo tanto, la finalidad que en principio se le otorga a este veto, que es la de permitir al Gobierno dirigir la ejecución del Presupuesto, no es única. Desde mi punto de vista otorgando la facultad de veto al Gobierno sobre este tipo de medidas, en realidad se está intentando evitar el debate sobre medidas populistas que conlleven aumentos de gastos o disminución de ingresos sobre el Presupuesto vigente. A pesar de esto, el uso de este veto debería estar siempre adecuadamente justificado y tener claras repercusiones públicas, indicando a los ciudadanos los posibles derechos de los que les están privando.

TERCERA. El artículo 31.2 CE recoge que tanto la ejecución como la programación del Presupuesto tienen que seguir los criterios de eficiencia y economía. Además de esto, sabemos que la CE contiene una serie de principios rectores, con una intensa finalidad social, que tienen que ser respetados y asegurados por los medios económicos del estado. Sin embargo, muchas veces se analiza las consecuencias económicas de las medidas que se toman, es decir, se debate la medida que se quiere aprobar, con el gasto que ocasiona y los ingresos con los que se va a financiar; sin embargo, teniendo en cuenta los

principios de eficiencia y economía, debería ser al contrario, es decir, analizar y debatir el objetivo social que se quiere llevar a cabo y plantear diversas medidas, eligiendo la que sea mas económica y eficiente. Esto es un procedimiento que se debería ver más en los debates parlamentarios y en los medios de educación, explicando a los ciudadanos, que objetivo se quiere alcanzar y las posibles medidas que existen para ello.

CUARTA. Como se ha mencionado, llevamos desde 2016 con unos Presupuestos prorrogados, lo que refleja una clara inestabilidad política en nuestro país, ya que ningún Ejecutivo ha logrado reunir las mayorías suficientes como para aprobar una Ley Presupuestaria. En este contexto, se está viendo un abuso del decreto-ley para aprobar gastos que no se encuentran previstos en la LPGE aprobada por las Cortes, ya que después de tantos años, las autorizaciones de gastos y las previsiones de ingresos realizadas, necesitan ser adaptadas a la coyuntura económica vigente. Sin embargo, se observa como muchas de esas normas con rango de ley, son para autorizar gastos, especialmente, gastos extraordinarios y suplementos de crédito, sin que haya una modificación legislativa que aumente los ingresos de forma proporcional. Consecuentemente, se ha observado cómo se acude de forma habitual a la Deuda Pública para la financiación de estos gastos, ya que cómo se ha explicado, no se llevan a cabo medidas que aumenten los ingresos, ni que disminuyan los gastos, para compensar dichos créditos. Esto es algo importante a tener en cuenta, ya que el abuso de la financiación mediante Deuda Pública puede llevar a situaciones muy perjudiciales para la economía de un país.¹⁰¹

Por eso, y por la situación económica que nos va a tocar vivir, es necesario la aprobación de una nueva Ley de Presupuestos Generales del Estado, que ajuste el equilibrio presupuestario, ya que las constantes modificaciones de un presupuesto prorrogado no es la mejor forma de conseguir una estabilidad

¹⁰¹ “El Banco de España pide un plan con subidas de impuestos y ajustes de gasto para contener la deuda.” *EL PAÍS*, 2020. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2020-06-30/el-banco-de-espana-avisa-de-que-la-deuda-publica-estara-por-encima-del-110-del-pib-en-2030-si-no-hay-ajustes.html>

económica, una seguridad jurídica, ni una ejecución económica ni eficiente del gasto público.

QUINTA. Según el artículo 134.3 CE el Gobierno tiene la obligación de presentar los Presupuestos Generales del Estado ante las Cortes Generales, sin embargo, tal y como se ha visto, muchos años se ha omitido ese deber por parte del Ejecutivo y, sin embargo, las consecuencias de tal incumplimiento han sido nulas. La falta de presentación de los Presupuestos indica una clara falta de apoyos parlamentarios al Ejecutivo, ya que como se ha dicho, los Presupuestos Generales no es sólo una ley económica, sino una ley con una fuerte connotación política, que refleja el apoyo del Parlamento al Ejecutivo. Sin embargo, a pesar de que el Ejecutivo no cuente con los suficientes apoyos para aprobar los Presupuestos Generales, “deberá” presentarlos en el Congreso, ya que esta Cámara tiene un derecho a debatir y conocer de los planes del Ejecutivo, que deberá soportar todas las críticas expuestas por la oposición. Respondiendo a la pregunta planteada en el apartado 4.4. del trabajo, desde mi punto de vista, es un deber del Ejecutivo la presentación de los Presupuestos y no una facultad potestativa.

Consecuentemente, se podría plantear que tanto la falta de presentación de los Presupuestos, como su falta de aprobación por el ejecutivo que gobernase, implicasen unas consecuencias similares a la pérdida de una cuestión de confianza, es decir, según el artículo 114 CE, que el Gobierno presente su dimisión. Sin embargo, aunque este tipo de medida proporcionaría una mayor estabilidad política, también conllevaría una mayor inseguridad jurídica, debido a la dificultad actual de formar un gobierno estable que pueda aprobar todos los años una nueva LPGE.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y OTROS RECURSOS

A) LIBROS Y REVISTAS

- AGUALLO AVILÉS, Ángel y BUENO GALLARDO, Esther: “Artículo 31”, *Comentarios a la Constitución española*, Tomo I, Fundación Wolsters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 1095-1129.
- ALCANTARILLA HIDALGO, Fernando. J: “La prórroga automática de las leyes de presupuestos”. *Actualidad Administrativa*, núm. 20, noviembre 2004.
- ALONSO GARCÍA, M. Nieves:” Hacia la “parlamentarización” de los Presupuestos Generales del Estado: visión crítica de la Sentencia del Tribunal Constitucional 34/2018, de 12 de abril”. *Revista Jurídica de la Universidad de León*, núm. 5, 2018, pp.129-135.
- ARAGÓN REYES, Manuel, «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, p. 9-32.
- BARROSO CÁMARA, Carmen y SANZ ACERGA, Eduardo: “Las posibilidades presupuestarias del Gobierno en funciones: a propósito de la aprobación de un Real Decreto-Ley para la modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado”. *Estudios Deusto*, enero-junio 2017.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma, «Iniciativa legislativa», *Enciclopedia jurídica básica*, Civitas, Madrid, 1995, p. 3598.
- CAZORLA PRIETO, L.M:” Comentario al artículo 134.4. CE” en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla, Ed. Civitas, Madrid, 1985, págs. 2008-2009.
- ESCRIBANO, FRANCISCO: “La disciplina constitucional de la prórroga de presupuestos”, *Revista Española de Derecho constitucional*, núm. 50, págs. 103 y ss.
- GARCÍA ESCUDERO, P.:” Sobre la calificación de las Enmiendas de contenido presupuestario”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 13, 2006, pp. 45-55.

- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M.: “Las leyes de acompañamiento y el problema de las “leyes ómnibus””. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008, pp.525-565.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M: “El control parlamentario sobre el llamado veto presupuestario del gobierno”. *Revista Jurídica de Castilla y León*. núm. 42, 2017 pp. 1-26.
- GÓMEZ LUGO, Yolanda: “El recurso sistemático al Decreto-ley para conceder créditos extraordinarios. A propósito de la STC 126/2016, de 7 de julio”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 11, octubre 2016-marzo 2017, pp. 85-114.
- GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMPES, P.: “Legislativo vs. Ejecutivos autonómicos: El problema del control del “veto presupuestario””, Anuario de Derecho Parlamentario de Castilla La Mancha, núm. 2, 1998.
- MARTÍNEZ LAGO, M.A: “Manual de Derecho Presupuestario”. Colex, Madrid, 1992.
- MARTÍNEZ LAGO, M.A.: “Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria.” Trotta, Valladolid, 1998.
- MENÉNDEZ MORENO, Alejandro:” Derecho Financiero y Tributario: Lecciones de cátedra”. Editorial Thompson Reuters, 2019.
- RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro: “Una perspectiva construccional del control del gasto público” Conferencia Inaugural. Jornadas de la Asociación de Letrados del tribunal de Cuentas. *Revista Española de Control Externo*. Vol. XX, núm. 58, enero 2018.
- RUIZ ALMENDRAL, Violeta: “El Presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional”. *Revista Española de Derecho Financiero*, n. 179/2018, 2018.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Javier: “Las enmiendas en la Ley de Presupuestos. Condiciones, límites e integración”. *Prácticas de las enmiendas en la Ley de Presupuestos Generales*, 2014, pp.1-18.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: “Decreto-ley, ley y tratado internacional. Comentario a la STC 155/2005, de 9 de junio”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 2006, núm. 18, pp. 399-428.
- SUÁREZ CORUJO, Borja: “Pensiones y prórroga de presupuestos: la ilegalidad de una revalorización de pensiones aprobadas por el real

decreto como última manifestación de la necesidad urgente de una reforma”. *CEF*, núm. 421, abril 2018, pp. 77-93.

B) SENTENCIAS

- STC 126/2016, de 7 de Julio.
- STC 3/2003, de 16 de enero.
- STC 34/2018, de 12 de abril.

C) RECURSOS ONLINE

- “Sánchez incumplirá la Constitución si no presenta los Presupuestos en el Congreso”. *ELESPAÑOL*. 2018. Disponible en: https://www.elespanol.com/espana/politica/20181120/sanchez-incumplira-constitucion-no-presenta-presupuestos-congreso/354465606_0.html
- “Los 'viernes sociales' del Gobierno cuestan 2.773 millones, más del doble de lo previsto”. *eEconomista*. 2019. <https://www.economista.es/economia/noticias/9787668/03/19/Los-viernes-sociales-del-Gobierno-cuestan-2773-millones-mas-del-doble-de-lo-previsto.html>
- “Los 'viernes sociales' del Gobierno cuestan 2.773 millones, más del doble de lo previsto”. *eEconomista*, 2019. <https://www.economista.es/economia/noticias/9787668/03/19/Los-viernes-sociales-del-Gobierno-cuestan-2773-millones-mas-del-doble-de-lo-previsto.html>
- “El Banco de España pide un plan con subidas de impuestos y ajustes de gasto para contener la deuda” *EL PAÍS*, 2020. <https://elpais.com/economia/2020-06-30/el-banco-de-espana-avisa-de-que-la-deuda-publica-estara-por-encima-del-110-del-pib-en-2030-si-no-hay-ajustes.html>
- Declaración del profesor de la UOC, Benja Anglés en una entrevista a *Newtral*: “Ingreso Mínimo Vital: ¿Cómo se puede financiar la medida que pretende llegar a 850.000 hogares?” *Newtral*, 2020

<https://www.newtral.es/ingreso-minimo-vital-como-se-puede-financiar-la-medida-que-pretende-llegar-a-850-000-hogares/20200529/>

- “El Banco de España pide un plan con subidas de impuestos y ajustes de gasto para contener el aumento de la deuda por la covid-19”. *EL PAÍS*, 2020. <https://elpais.com/economia/2020-06-30/el-banco-de-espana-avisa-de-que-la-deuda-publica-estara-por-encima-del-110-del-pib-en-2030-si-no-hay-ajustes.html>
- “Ingreso Mínimo Vital: ¿Cómo se puede financiar la medida que pretende llegar a 850.000 hogares?” *Newtral*, 2020 <https://www.newtral.es/ingreso-minimo-vital-como-se-puede-financiar-la-medida-que-pretende-llegar-a-850-000-hogares/20200529/>