

LAS RELACIONES DEL GOBIERNO Y EL PARLAMENTO EN LA APROBACIÓN DE “PRESUPUESTOS ESTABLES”

MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO

Catedrático de Derecho Financiero. Abogado

PROCEDURE DI BILANCIO IN CHIAVE DI STABILITÀ: ITALIA E SPAGNA

Università degli Studi di Pisa, 29.10.2009

Departamento de Derecho Financiero y Tributario
Facultad de Derecho
Universidad Complutense
Ciudad Universitaria s/n
28040 Madrid
Tfno.: +34 91 394 55 62
E-mail autor: mamlago@der.ucm.es
Sitio web: <http://web.me.com/mamlago/>

Documento depositado en el archivo institucional E-Prints Complutense
<http://eprints.ucm.es/>

Sumario:

1. INTRODUCCIÓN	3
2. ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS	4
<i>A) Fijación del límite de gasto no financiero del Estado y establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria</i>	4
<i>B) Determinación de los escenarios presupuestarios plurianuales y criterios de elaboración del Presupuesto anual</i>	5
<i>C) Formación de las propuestas, aprobación del anteproyecto de Ley de Presupuestos y remisión a las Cortes Generales</i>	6
3. Aprobación de la Ley de Presupuestos	7
<i>A) La pérdida de centralidad del Parlamento en materia presupuestaria</i>	7
<i>B) Límites al derecho de enmienda sobre el proyecto de Presupuestos</i>	10
4. Incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria	13
Bibliografía citada	14

1. INTRODUCCIÓN

Se suele decir que los procesos presupuestarios tienen una *naturaleza conflictiva* (WILDAVSKY, 1975, 4). La “disputa sobre el Presupuesto” suele presentarse, por lo que nos interesa en este trabajo, a un doble nivel. Por una parte está el *aspecto interno* al propio Gobierno, que desenvuelve la función presupuestaria como fórmula de resolución de tensiones entre los propios departamentos integrantes del Ejecutivo y que, sobre todo, se apreciará con mayor o menor intensidad en la fase de elaboración de aquél, aunque a veces también se presenten diferencias en momentos ulteriores, cuando se está ejecutando el plan de ingresos y gastos que aprobó el Legislativo. Y, por otro lado está una *faceta externa*, característica, desde luego, de un principio rector esencial de las relaciones de los imprescindibles agentes —Gobierno y Parlamento— que han de participar para hacer posible que, cada año, el Presupuesto resulte aprobado, como es el *competencia (o reserva de ley) presupuestaria*, cuyo campo de actuación se extiende al momento de aprobación del Presupuesto y también al de su ejecución, con la finalidad de que queden preservadas las decisiones sobre los gastos públicos adoptadas por los representantes de los ciudadanos (MENÉNDEZ MORENO, 2009, 468).

Al primer nivel se refieren las relaciones problemáticas que, en ocasiones, se presentan entre el Ministerio que gestiona la preparación del Presupuesto y los demás departamentos ministeriales. Las negociaciones de asignación de recursos revelan tensiones y diferencias. Una competencia para maximizar el mayor volumen posible de créditos presupuestarios, lo que arrojará luz, sin duda, sobre la prioridad que adquieren determinadas políticas públicas en la composición del gasto financiado con el sacrificio de los contribuyentes.

En este contexto competitivo interno, lo que un departamento consigue lo están perdiendo los demás y el responsable de la Hacienda Pública suele usar la táctica de proponer recortes horizontales de gasto, a lo largo y ancho de toda la Administración, porque afectan proporcionalmente igual a todos los departamentos, no provocan agravios comparativos y se aceptan con mayor facilidad que los recortes selectivos (ZAPICO GOÑI, 1996, 101).

En estos últimos años, antes y después de reconocer y padecer la situación de crisis financiera y económica que vivimos, el Gobierno de España se ha hecho adalid de hipotéticos cambios futuros de modelo económico y para favorecer su sostenibilidad se ha venido anunciando el fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación en materia científica y técnica. Ello haría pensar en comportamientos no puramente distributivos de los recortes y asignaciones que debieran salir mejor paradas en la formación del Presupuesto para 2010 y, sin embargo, la financiación de la ciencia española se reduce en casi un 15 por 100 de media de los Organismos Públicos de Investigación y del 17,5 por 100 en las subvenciones de los proyectos de investigación del Plan Nacional. Vamos, todo un derroche de ingenio que sugiere la lectura de “La I+D y la fábula de Al Mendruco” (GUINOVART, 2009).

Desde el principal diario español se criticaba hace bien poco la reducción de la inversión en este campo que ha venido agitando el Gobierno, cual sonajero, para informar del necesario cambio del patrón de crecimiento económico. Da la impresión, como decía el editorialista, de que «el equipo económico es incapaz de jugar con más de dos variables. Si se aumenta el gasto social —revelan las cuentas para 2010—, una decisión que es obligada por los costes de la crisis, tiene que decrecer la inversión. El dilema es falso y tendrá consecuencias desagradables». Pero, claro está que para llevar a cabo una

reforma estructural del gasto público se «requiere como mínimo dos condiciones: algo parecido a un gran estadista al frente de la política económica y una mayoría cómoda en el Congreso» (EDITORIAL, 2009). Ninguna de ambas circunstancias parece que vaya a darse en lo que resta de legislatura.

2. ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS

En el ordenamiento jurídico español, la previsión constitucional que encomienda al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (artículo 134.1 de la Constitución de 1978), se complementa con el enunciado de un procedimiento bastante burocratizado y comprimido en el tiempo, con predominio jerárquico del Ministerio de Economía y Hacienda.

Formalmente, y como consecuencia de la reforma presupuestaria que inauguraron las leyes de estabilidad aprobadas en el año 2001 y, posteriormente, la aprobación de la Ley General Presupuestaria en 2003, el proceso de presupuestación anual ha de enmarcarse en una cierta planificación anual anticipada del gasto público (RUIZ ALMENDRAL, 2008, 236; ALIAGA AGULLÓ, 2003, 672). El establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria representaría así una norma limitativa del gasto público que, previo acuerdo de las Cortes Generales, condicionará los Presupuestos anuales.

De forma esquemática, tenemos que la elaboración de los Presupuestos se ha de acomodar a las reglas que exponemos a continuación

A) Fijación del límite de gasto no financiero del Estado y establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria

Estamos ante dos exigencias directamente impuestas por la legislación de estabilidad presupuestaria (artículos 8 y 12 del texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre), que se instrumentan a través de un acuerdo del Gobierno que se remite a las Cámaras parlamentarias en el primer semestre de cada año.

En la formación de la decisión del Ejecutivo, han de participar necesariamente dos órganos de carácter consultivo: el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y la Comisión Nacional de Administración Local. Ambos emitirán informe en relación a su respectivo ámbito territorial.

El objetivo de estabilidad presupuestaria tiene una dimensión plurianual, comprendiendo los tres ejercicios siguientes al del año en curso. El último registra el período 2010-2012, expresándose en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional.

El impacto de la crisis financiera internacional ha arrumbado por completo las cifras máximas de déficit tolerado por la Ley de Estabilidad. Ésta fija un tope del 1 por 100 del PIB, repartiéndose a razón del 0,20 por 100 para el Estado, del 0,75 por 100 para el conjunto de las Comunidades Autónomas y del 0,05 por 100 para determinadas Entidades Locales seleccionadas por la Comisión Nacional de Administración Local entre Municipios que sean capitales de provincia o de Comunidad, o tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes. Adicionalmente, y sólo para financiar gastos de inversión productiva, así como la investigación, el desarrollo y la innovación, se prevén déficits del 0,20 por 100 del PIB para el Estado, el 0,25 por 100 para las Comunidades Autónomas y el 0,05 por 100 para las Entidades Locales *seleccionadas*.

Pues bien, en el Acuerdo por el que se fija el objetivo de estabilidad presupuestaria para el período 2010-2012, las previsiones desbordan los anteriores límites. Así, el Estado incurriría en un déficit del 5,70 por 100 el próximo año, reduciéndose al 3,5 y al 2,0 por 100 en los años siguientes. Las Comunidades Autónomas tendrían un déficit del 0,75 por 100 este año y el siguiente, recuperando el equilibrio en 2012. Por su parte, las Entidades Locales situarían en posición de equilibrio sus Presupuestos en estos tres años.

Estas previsiones son tan optimistas que nadie es tan ingenuo de creerlas y los organismos internacionales especializados tienden a situar el déficit en una *ratio* cercana a una economía de guerra: sobre el 10 por 100 del PIB para el próximo año.

En cuanto al *techo de gasto* no financiero estatal, queda fijado por medio del mismo acuerdo (182.439 millones de euros para 2010), sometiéndose el mismo por separado a las Cortes Generales para su aprobación. Si hubiera discrepancia entre las Cámaras, el Congreso de los Diputados, por mayoría simple, tendría la última palabra. Si las Cortes rechazasen el acuerdo del Gobierno, éste tendría que remitir uno nuevo en el plazo máximo de un mes.

La doctrina ha razonado sobre la naturaleza jurídica del acuerdo que establece el objetivo de estabilidad y ese límite de gasto del Estado. Puede fácilmente colegirse que su exigencia representa un intento de imponer a las Cámaras una disciplina previa a la consideración de los Presupuestos (ALESINA-PEROTTI, 1996 a, 259). También cabe entender que la restricción que encierra proporciona al Parlamento un mayor control sobre el volumen y evolución de los gastos de la Administración central (MALMBORG, 2001, 134).

Obviamente, su adopción por el Gobierno no encierra ninguna iniciativa legislativa y, por tanto, las Cortes no estarían aprobando una ley. Quedando esto claro, si el Parlamento rechaza el acuerdo podría interpretarse como una *censura* de baja intensidad hacia el Gobierno, nada comparable con el rechazo de un proyecto de Presupuestos, aunque previsiblemente la misma suerte la correría éste si el Congreso rechazase el acuerdo gubernamental (RUIZ ALMENDRAL, 2008, 211). Por otra parte, las eventuales desavenencias entre las Cámaras y la fórmula escogida para su resolución, revelan la conveniencia de que este acto parangonable al ejercicio de la función parlamentaria de control de la acción del Ejecutivo, solamente debería precisar de la intervención del Congreso y no del Senado (al menos hasta que hubiese una profunda reforma del mismo para acercarlo hacia una Cámara de representación territorial).

En cualquier caso, una vez aprobado el acuerdo por las Cortes, ni éstas se encuentran vinculadas al objetivo de estabilidad y techo de gasto que refrendaron, ni tampoco el Gobierno —pese a lo expresamente indicado por la Ley de Estabilidad— se encuentra maniatado por dichos elementos cuando ejerza su iniciativa legislativa presupuestaria.

B) Determinación de los escenarios presupuestarios plurianuales y criterios de elaboración del Presupuesto anual

No son pocos los países que disponen de alguna forma de proyección plurianual de sus finanzas públicas. También está extendida la idea de que unos Presupuestos plurianuales resultarían tanto más necesarios cuanto mayor es la incertidumbre respecto del futuro, porque ayudan a analizar la consistencia en el tiempo entre la política fiscal y otros instrumentos de política económica. La existencia de esa connotación temporal puede implicar limitaciones a la posibilidad de modificación de las cifras contempladas para las futuras anualidades, pero éstas no suelen tener carácter vinculante y sólo el Presupuesto anual tendría ese efecto.

Hace tiempo, la plurianualidad del Presupuesto solía asociarse con la idea de una planificación más o menos centralizada, pero más modernamente se considera más como un instrumento útil para reforzar la credibilidad y el cumplimiento de los objetivos generales de la presupuestación (SÁNCHEZ REVENGA, 2001, 37).

Los *escenarios presupuestarios plurianuales* a los que se refiere el artículo 11 de la Ley de Estabilidad (con mayor extensión, también lo hace el artículo 28 de la Ley General Presupuestaria) no son una innovación de la legislación citada, salvo en lo que hace a su exclusiva mención con tal rango, dándose ya con esa o parecida denominación en la década de los ochenta del pasado siglo.

Estos escenarios se conciben como «la programación de la actividad del sector público estatal con presupuesto limitativo en la que se definirán los equilibrios presupuestarios básicos, la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar a las políticas de gasto, en función de sus correspondientes objetivos estratégicos y los compromisos de gasto ya asumidos. Los escenarios presupuestarios plurianuales determinarán los límites, referidos a los tres ejercicios siguientes, que la acción de gobierno debe respetar en los casos en que sus decisiones tengan incidencia presupuestaria» (artículo 28.1 de la Ley General Presupuestaria).

La elaboración de los escenarios plurianuales corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda, constituyendo un *acto de previsión* de ingresos y gastos públicos. En el plano normativo *doméstico*, la Orden del citado departamento EHA/981/2009, de 16 de abril, ha dictado las normas para la elaboración de los escenarios presupuestarios para el período 2010-2012.

Los escenarios presupuestarios incorporan un *marco plurianual* para el ejercicio de la presupuestación anual, no siendo vinculantes para las Cortes Generales cuando éstas examinan, enmiendan y aprueban los Presupuestos Generales del Estado, aunque el iniciativa exclusiva del Gobierno en este ámbito condiciona el ejercicio de dicha competencia parlamentaria.

La determinación de los criterios de elaboración de los Presupuestos se produce a través, también, de una Orden ministerial que cada año se dicta estableciendo las directrices de distribución, límites cuantitativos y prioridades del gasto público (la última, referida a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2010 ha sido la Orden EHA/994/2009, de 16 de abril).

En los procesos de elaboración de los Presupuestos de los últimos años se contempla la participación de diversas comisiones técnicas —de *Políticas de Gasto*, de *Análisis de programas* y de *Ingresos*, así como las comisiones presupuestarias de los diferentes departamentos ministeriales—, que han permitido enriquecer, con la participación de los gestores, el proceso de discusión y análisis de los proyectos de Presupuestos.

C) Formación de las propuestas, aprobación del anteproyecto de Ley de Presupuestos y remisión a las Cortes Generales

De acuerdo con lo enunciado por el artículo 36 de la Ley General Presupuestaria, la formación de las propuestas de Presupuestos se lleva a cabo por cada uno de los departamentos ministeriales y organismos públicos, ajustándose a las directrices del Ministerio de Economía y Hacienda y de la Comisión de Políticas de Gasto. Las propuestas se acompañarán de las memorias de objetivos anuales fijados en el seno del programa plurianual respectivo. El presupuesto de ingresos de la Administración General del Estado lo prepara el propio Ministerio de Economía y Hacienda.

Recibidas las propuestas y documentos de los distintos departamentos y organismos, el Ministro de Economía y Hacienda elevará al acuerdo del Gobierno el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El proyecto de Ley de Presupuestos, con sus correspondientes anexos, debe enviarse a las Cortes Generales antes del día 1 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución.

La documentación complementaria que debe acompañar al proyecto, de acuerdo con lo señalado por el artículo 37.2 de la Ley General Presupuestaria, es la siguiente: memorias descriptivas de los programas de gasto y sus objetivos anuales; memorias explicativas de los contenidos de cada presupuesto, con especificación de las principales modificaciones que presenten en relación con los vigentes; anexo con el desarrollo económico de los créditos, por centros gestores de gasto; anexo de los proyectos de inversión pública de carácter plurianual, incluyendo su clasificación territorial; liquidación de los presupuestos del año anterior y avance de la liquidación del ejercicio corriente; cuentas y balances de la Seguridad Social del año anterior; estados consolidados de los presupuestos; informe económico y financiero y memoria de los beneficios fiscales, referencia ésta última que alude al llamado «presupuesto de gastos fiscales» exigido constitucionalmente (artículo 134.2), aunque quede así muy devaluado.

3. APROBACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

La aprobación del Presupuesto es, por esencia, la manifestación suprema y sintética del poder financiero del Parlamento. Se trata de una función parlamentaria típica, de esencia a la Constitución (SAINZ DE BUJANDA, 1987, 289-290) y que traspassa el mero interés de la contabilidad presupuestaria hasta erigirse en la clave de bóveda del funcionamiento de cualquier estrategia de acción política.

La Constitución española concreta esta función presupuestaria del Parlamento en los artículos 66.2, 75.3 y 134.1. En ellos se menciona el acto de Presupuestos al lado de la potestad legislativa y el ejercicio del control sobre el Gobierno, correspondiendo a las Cortes el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos, teniendo que darse necesariamente el pronunciamiento de los Plenos de ambas Cámaras, por tratarse de una materia excluida de la posibilidad de delegación en la comisión legislativa permanente.

Así tenemos reconocido constitucionalmente el principio de legalidad presupuestaria, puesto que aprobar el Presupuesto no es sino legislar sobre uno de los asuntos esenciales de índole financiera, aunque el Tribunal Constitucional haya considerado que dicha función aprobatoria aparece configurada como una *especie, desdoblada* de lo que es la ordinaria o genérica potestad legislativa del Estado (Sentencia 27/1981, de 20 de julio, FJ 2.º).

A) La pérdida de centralidad del Parlamento en materia presupuestaria

La consagración del indicado principio de reserva de ley en materia presupuestaria sirve para guardar las apariencias y que en un plano puramente formal, el Parlamento base su *centralidad sobre el Presupuesto* (RAMALLO MASSANET, 2003, 15). Sin embargo, la posición del Gobierno sobresa en el ejercicio de esa *función condomial* como es la presupuestaria, puesto que sólo aquél puede dar comienzo al trámite de aprobación del Presupuesto. No cabe la presentación de proposiciones de ley ni de enmiendas a la

totalidad de texto alternativo en este ámbito. Y un Gobierno que falta a su deber de presupuestar, puede seguir gobernando gracias al instrumento de la *prórroga automática* y lo más probable es que el Parlamento que ve puesta en entredicho su centralidad presupuestaria, no tenga la posibilidad de poner fin a la situación por la vía pertinente para ello (artículo 113 de la Constitución).

Nuestras sociedades responden al principio de democracia representativa, por lo que resulta inherente a las mismas, al menos en el plano lógico, el puesto central del Parlamento, su función ineliminable para expresar el pluralismo político. Sin embargo, de un tiempo a esta parte, se han ido dando pasos en la dirección contraria. Sin ánimo de exhaustividad en el listado, podrían citarse algunos aspectos que introducen el riesgo de liquidar la tripartita división de poderes: *descodificación y pérdida de aliento general de las leyes*, convertidas en no pocas ocasiones en mero formato vacío de contenido normativo, útiles sólo a los propósitos de proclama político-gubernativa (MARTÍN QUERALT, 2009, 26); creciente *desplazamiento del poder normativo al Gobierno*, principal titular de la iniciativa legislativa que, a la vez, ensancha su actividad reglamentaria y convierte en moneda ordinaria sus facultades legisladoras para casos de extraordinaria y urgente necesidad; *migración del debate político* que pasa de la instancia parlamentaria a los medios de comunicación y favorece una suerte de *legitimación política directa del Gobierno* (GUERRERO SALOM, 2005, 10).

Y en el campo que específicamente nos interesa, la *anorexia parlamentaria* convive junto a una clara *bulimia presupuestaria* que devora información indigerible (RAMALLO MASSANET, 2003, 13), sea en el antiguo formato de volúmenes ingentes que acompañaban a los proyectos de ley de Presupuestos al presentarse ante el Congreso, o la más moderna de “memoria flash”, pero de idéntico contenido material. Ni siquiera el hecho de que últimamente no se aprueben, al menos en el ámbito estatal, las perturbadoras *leyes de acompañamiento presupuestario* ha favorecido el orden y estructura en la materia, confiándose ahora el emplazamiento de elementos eventuales del contenido de las Leyes de Presupuestos a las *disposiciones adicionales* que han ido aumentando progresivamente en número.

Por tratarse de la figura que mejor ilustra el fenómeno de subrogación por el Gobierno en una función que es propia de las Cortes Generales, los *decretos-leyes* dejaron de cumplir hace tiempo la función que les reservaba la Constitución (artículo 86) y han pasado a erigirse en el vehículo de legislación ordinaria para prácticamente cualquier asunto. En ello ha tenido mucho que ver el generoso respaldo que a dicha práctica ha dado el Tribunal Constitucional; claro que este organismo, en su composición, al igual que sucede con otras tantas altas magistraturas e instituciones, responden en su proceso de elección al mismo *establishment partidista* que practica una política de “guerra fría”, de bloques, en el reparto de puestos y atribución de designaciones.

Desde la aprobación de la Constitución, el número de decretos-leyes dictados y con incidencia presupuestaria no ha parado de crecer, como puede observarse en la siguiente tabla:

Decretos-leyes dictados desde la aprobación de la Constitución

Período de tiempo	P. Político en el Gobierno	Total decretos-leyes	Decretos-leyes presupuestarios	Porcentaje de estos últimos (%)
1978-1982	UCD	83	24	29
1982-1996	PSOE	132	56	42
1996-2003	PP	130	66	51
2004-2008	PSOE	61	35	57

Total:	406	181	45
--------	-----	-----	----

Cualitativamente, la importancia de algunos de estos decretos-leyes en el ámbito presupuestario no puede obviarse. Por ejemplo, el primero que se dictó tras la aprobación de la Constitución, adelantando la vigencia del Presupuesto para 1979¹; también el que alteró las condiciones de la prórroga presupuestaria en que se incurrió, nada más abrirse la primera legislatura socialista tras las elecciones de octubre de 1982²; por supuesto el que se dictó como consecuencia de la primera devolución de los Presupuestos Generales del Estado al Gobierno en 1995³; uno de los primeros que dictó el Gobierno popular en 1996, aprobando diversos créditos extraordinarios con cargo a los que imputar gastos del ejercicio anterior⁴; así como dos de los primeros decretos-leyes del actual Gobierno, uno con objeto de resolver, entre otras situaciones con incidencia presupuestaria⁵, la liquidación definitiva del sistema de financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el quinquenio 1997-2001, y otro que modificó, en materia de pensiones públicas, lo que dispondría cuatro días después la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005⁶, publicándose ambas normas —ley y decreto-ley— en la misma fecha («BOE» de 28 de diciembre de 2005).

La posición del Parlamento sale aún peor parada si tenemos en cuenta que desde 1993 hasta 2004 —con la salvedad del año 1995, en que no se aprobó, porque corrió la misma suerte que la Ley de Presupuestos para el año siguiente—, los distintos Gobiernos emplearon sin pudor alguno el expediente de las llamadas *leyes de acompañamiento* (formalmente: leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social), consiguiendo aprobar reformas *express* en los campos más variados y llegando a rebasar el centenar de normas modificadas.

Emparentada con este instrumento normativo que sirvió para burlar la doctrina constitucional recaída en la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/2992, de 14 de mayo, reiterada posteriormente en numerosas ocasiones, pueden situarse las tácticas de acumular toda una serie de proyectos de ley en un momento temporal determinado y con plazo fijo para su aprobación, así como la introducción por el grupo parlamentario mayoritario de enmiendas a la Ley de Presupuestos Generales del Estado u otras leyes

¹ Decreto-ley 50/1978, de 29 de diciembre, por el que se anticipa la aplicación de los artículos relativos a los créditos de personal comprendidos en el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1979.

² Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria.

³ Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria.

⁴ Decreto-ley 12/1996, de 26 de julio, por el que se conceden créditos extraordinarios por importe de 721.169.740 miles de pesetas destinados a atender obligaciones de ejercicios anteriores y regularizar anticipos de fondos y por el que se adoptan medidas tributarias urgentes.

⁵ Decreto-ley 7/2004, de 27 de septiembre, por el que se concede un crédito extraordinario por importe de 2.500.034.925 euros para atender al pago de la liquidación del sistema de financiación para el período 1997-2001 correspondiente a la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se adoptan disposiciones sobre la deuda de Renfe y el aval del Estado al préstamo otorgado a la República Argentina.

⁶ Decreto-ley 11/2004, de 23 de diciembre, por el que se modifica, en materia de pensiones públicas, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 (esta norma es la Ley 2/2004, de 27 de diciembre).

en el trámite final seguido en el Senado⁷, lo que hurta el debate por el Congreso que tiene que limitarse a aprobarlas o rechazarlas en bloque, resintiéndose la transparencia.

Otro factor de pérdida de centralidad parlamentaria consiste en la desvinculación que del texto legal (aprobado por el Parlamento), hace el Ejecutivo a la hora de su aplicación. Se trata de un fenómeno especialmente perceptible a lo largo de la ejecución de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, dadas las múltiples modificaciones que experimentan las cifras de las consignaciones presupuestarias inicialmente autorizadas por el Parlamento.

Aunque parecía lógico pensar que la aprobación de las leyes de estabilidad presupuestaria en 2001 iban a implicar una reducción de la variada tipología modificativa de los créditos presupuestarios, lo cierto es que no ha ocurrido así y la *continuísta* Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria mantiene prácticamente inalterado el cuadro previsto anteriormente, incurriendo, además, en una grave quiebra del principio de competencia con la regulación del denominado *fondo de contingencia de ejecución presupuestaria*.

En efecto, de resultas de lo dispuesto por el artículo 55.3 de esta Ley, el Gobierno queda eximido de seguir el camino que prescribe el artículo 134.5 de la Constitución para los casos en que, una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, hubiese que recurrir a su variación para aumentar el gasto público o disminuir los ingresos que se presupuestaron. Frente a la presentación de un proyecto de ley, como prevé la norma fundamental, la Ley General Presupuestaria se contenta con facultar al propio Gobierno para que autorice los créditos extraordinarios y suplementarios con que poder atender obligaciones del ejercicio corriente, cuando se financien dichas variaciones con baja en el fondo de contingencia. Nos hallamos, en suma, ante una limitación, no prevista constitucionalmente, de las facultades de las Cortes Generales sobre el gasto público, ya que las Cámaras dejan de aprobar —o rechazar— la modificación que les propondría el Gobierno por medio de un proyecto de ley y pasan a recibir simplemente información del empleo dado por el Ejecutivo al fondo de contingencia. Esa información ni siquiera es puntual, sino trimestral (artículo 50.3 de la Ley General Presupuestaria).

Compartimos, por tanto, la crítica que se ha realizado también en lo que se refiere a la posibilidad de creación de créditos nuevos a través de transferencias de créditos (artículo 52.1 de la misma Ley General Presupuestaria), por devaluar la intervención parlamentaria aprobatoria del plan financiero estatal, en provecho de la competencia del Gobierno durante la ejecución presupuestaria (ORÓN MORATAL, 2004, 27).

B) Límites al derecho de enmienda sobre el proyecto de Presupuestos

Un gran número de procedimientos presupuestarios a nivel comparado, limitan el tipo de enmiendas admisibles e imponen, en el primer lugar de la tramitación, una votación parlamentaria sobre el tamaño del gasto total y después un debate sobre los puntos

⁷ Aunque al Tribunal Constitucional se ha planteado varias veces el problema de la admisión de enmiendas en el Senado —véanse los antecedentes expuestos en las Sentencias 178/1994, de 16 de junio; 97/2002, de 25 de abril y 109/2004, de 30 de junio—, creemos que no ha variado su doctrina expuesta en la Sentencia 99/1987, de 11 de junio, en la que desestimó un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el grupo parlamentario popular, entendiéndose que no hay límites en la Constitución ni en el Reglamento del Senado respecto de la facultad de los miembros de esta Cámara de presentar enmiendas y proposiciones de ley, salvo que incurran en los supuestos contemplados por los artículos 84 y 134.6 de la Constitución.

específicos; medidas éstas que suelen considerarse apropiadas para limitar el déficit público (ALESINA – PEROTTI, 1996 b, 250).

Nuestro sistema de aprobación del Presupuesto limita claramente las competencias parlamentarias y, con la Ley de Estabilidad se contempla, además y anticipadamente al proceso para aprobar aquél, la fijación anual de un objetivo de estabilidad junto al techo de gasto estatal, por lo que parece darse una correspondencia entre medidas que, a su vez, tienden a reducir la intervención parlamentaria en esta materia a un papel puramente testimonial.

En efecto, pese al reconocimiento constitucional de la facultad de enmienda el Presupuesto, el ejercicio de este derecho se convierte en pura retórica incapaz de variar sustancialmente el plan financiero que presenta el Gobierno. A favor de éste juegan el mecanismo de la prórroga y las limitaciones a la iniciativa parlamentaria que contienen los Reglamentos de las Cámaras, erróneamente deducidas del artículo 134.6 de la Constitución, y que no deberían de regir durante la tramitación del proyecto de Presupuestos.

El siguiente razonamiento debería ser fácilmente compartido: cuando se debate un proyecto de Presupuestos futuro, no se han aprobado aún las autorizaciones de gasto que comenzarán a regir con el nuevo ejercicio. Las variaciones que se sugieran entonces en ese proyecto, de aprobarse, tendrían su incidencia real en el siguiente ejercicio, no afectando a los ingresos ni a los créditos del Presupuesto corriente. De acuerdo con lo expresado en el precepto e interpretado por el Tribunal Constitucional —las más recientes sentencias en esa dirección serían las SSTC 223 y 242/2006, de 6 y 24 de julio, respectivamente—, las restricciones de las facultades parlamentarias sobre los Presupuestos sólo deberían operar cuando se produjeran modificaciones en un Presupuesto en vigor y que está ejecutándose por los distintos centros gestores del gasto. Los preceptos de los Reglamentos del Congreso y del Senado en relación a la tramitación de la Ley de Presupuestos, lisa y llanamente sobran o son inconstitucionales.

La fijación *ex ante* al procedimiento parlamentario del Presupuesto, del objetivo de estabilidad plurianual y el límite de gasto no financiero del Estado, debería haber llevado a la supresión del trámite de fijación preliminar, cuando se debate aquél, de las cuantías globales de los estados presupuestarios, aunque el parecido de ambos actos arroja también diferencias: la votación del techo de gasto supone el refrendo parlamentario a una decisión gubernamental (supuesto de control del Legislativo sobre el Ejecutivo) en la que han de participar las dos Cámaras, aunque con predominio final, para casos de desacuerdo, del Congreso. Sin embargo, las cuantías globales de los estados de ingreso y gasto son fijadas por la Cámara baja cuando comienza a tramitarse el Presupuesto y su intencionalidad casa con la limitación que sufren los diputados y senadores que presenten enmiendas que puedan suponer aumento de los gastos consignados en el proyecto presupuestario del Gobierno.

La proyección plurianual del objetivo de estabilidad que deben votar las Cortes, hace pensar en que quizás fuese conveniente que su presentación se inscribiera ya en el propio proceso parlamentario de consideración del Presupuesto anual, que así debería disponer de un mayor plazo para su tramitación. Sin embargo, la aprobación de las leyes de estabilidad —con ser este principio de valor cuasi constitucional (PÉREZ ROYO, 2009, 501)— sólo ha sido aprovechado por la Administración, que ha estirado los plazos para confeccionar el proyecto de Presupuestos, aunque ajustándose, porque lo contrario infringiría la norma constitucional (artículo 134.3), a su presentación en el Congreso al menos tres meses antes de la expiración de los del ejercicio anterior».

Aparte de que el Gobierno ostente la iniciativa exclusiva para presentar los Presupuestos a las Cámaras —lo que hace inviables las enmiendas de totalidad que pretendiesen formular un *Presupuesto alternativo*—, el reducido plazo que las mismas tienen para la tramitación del plan financiero y el hecho de que queden condicionadas las enmiendas que supongan un aumento del gasto al previo establecimiento de las cuantías globales de los estados numéricos de previsión/habilitación, se acompaña además con la existencia de limitaciones específicas para las enmiendas que supongan disminución de ingresos, al requerir entonces la conformidad del Gobierno para su tramitación, y de necesaria presentación compensada de los aumentos de gasto con rebajas de la misma cuantía en la misma sección del Presupuesto.

Las determinaciones que realiza el artículo 134.5 y 6 de la Constitución sólo encuentran significado si se las relaciona con un supuesto de hecho muy claro: la existencia de un Presupuesto aprobado que sería el que sufriera —caso de que el Gobierno presentara proyectos de ley de variación de aquél y las Cortes Generales los aprobaran— las modificaciones que por aumento del gasto o disminución de ingresos registren inicialmente los estados de autorizaciones/previsiones contenidos en la Ley de Presupuestos aprobada previamente. Las Cortes pueden formular sus propuestas de variación de la Ley de Presupuestos en el mismo sentido que el Gobierno, sólo que para que las mismas puedan tramitarse —lo que es condición obvia para su posterior (posible) aprobación— habrán de contar los grupos parlamentarios que las formulen, con la conformidad del Gobierno para ello.

Lo que no dispone la Constitución es que dichas limitaciones a la iniciativa financiera —no presupuestaria, por referirse a iniciativas legislativas (leyes) distintas de la Ley de Presupuestos aprobada— deban también trasladarse al procedimiento de aprobación de la Ley de Presupuestos, es decir: que deban aplicarse también cuando lo que se está tramitando es el proyecto de Presupuestos —luego no hay Presupuestos aprobados aún—, en perjuicio de la facultad de enmienda que la propia norma fundamental reconoce en su artículo 134.1.

Sin embargo, los reglamentos de las Cámaras (artículos 111 y 133 y siguientes del Reglamento del Congreso, así como artículos 148 a 151 del Reglamento del Senado), en lo que representa una clara «autolimitación» de las mismas, *han extendido* a la fase de debate y enmienda de los proyectos de Ley de Presupuestos las previsiones limitativas del precepto constitucional respecto de iniciativas legislativas distintas de la que cada año ha de presentar el Gobierno, conteniendo todos los gastos e ingresos del sector público estatal —amén del presupuesto de gastos fiscales— para el ejercicio siguiente.

Con relación a las enmiendas que supongan aumento de gasto, los reglamentos parlamentarios han adoptado una técnica que suele denominarse como de *enmiendas constructivas*, esto es: la admisión a trámite de la enmienda se condiciona, además de cumplir con los requisitos generales, a que el enmendante proponga una rebaja de igual cuantía en la misma sección del Presupuesto.

La formulación constructiva de la enmienda que propone un aumento de gasto, no excluye la aplicación de los requisitos generales para la admisión a trámite de aquélla, entre los que se encuentra la necesidad de contar con la conformidad del Gobierno a la tramitación de dicha enmienda. Obviamente, esta consulta es enteramente prescindible si el aumento propuesto aparece compensado con una rebaja idéntica en la misma sección presupuestaria.

Precisamente, este último concepto, de sección del Presupuesto, en el que ha efectuarse aquella compensación, casa bastante mal con las técnicas de presupuestación por programas y objetivos. El concepto de “sección”, que aparece con bastante frecuencia en

la normativa reglamentaria parlamentaria, no puede entenderse sino como fruto, en el momento en que tales reglamentos se aprobaron, de un determinado modo de ver las cosas y operar en materia de clasificación del Presupuesto, respondiente, básicamente, a la utilización preponderante del criterio de clasificación orgánica del mismo.

Ante la estructura por programas y funciones de los Presupuestos Generales del Estado, se encuentran claramente en desajuste las limitaciones a formular enmiendas que supongan aumento de créditos, basadas en la necesaria formulación constructiva de las mismas, y lo único que favorecen es el mantenimiento de la rigidez formal y lentitud en la tramitación de iniciativas, así como actitudes prepotentes de la mayoría (ZAPICO GOÑI, 1989, 183). Si no se utiliza el Presupuesto como instrumento para la toma de decisiones, si no se debate en base a análisis durante su elaboración y si su ejecución no se evalúa adecuadamente es que el Presupuesto sólo sirve para legitimar formalmente la actividad financiera del Estado. Aparentemente sólo importa cumplir los principios de formalidad presupuestaria, pero el proceso presupuestario tan sólo ofrecerá una utilidad simbólica y ritual.

4. INCUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La Ley de Estabilidad Presupuestaria (artículos 14 y 17.1) ordena que tanto si las Cámaras recibieron un proyecto de Presupuestos en posición de déficit, como si el saldo de la liquidación presupuestaria arroja tal situación, el Gobierno debe formular ante aquéllas los correspondientes planes económico-financieros de reequilibrio.

Con relación a situaciones de déficit inicial registrado en el proyecto de Presupuestos, aquél puede venir provocado por una insuficiencia sobrevenida en los ingresos, por errores en la fijación del techo de gasto estatal o por la aparición de circunstancias que obliguen al Gobierno a incumplir ese límite que inicialmente acordó y aprobaron las Cortes Generales. Parece lógico que en tales casos, el plan de corrección del desequilibrio podría remitirse a las Cámaras como un documento más de los que acompañan al proyecto de ley de Presupuestos, con el fin de que pudiera ser tenido en cuenta a la hora de aprobarlos (GODÉ SÁNCHEZ, 2001, 45). Sin embargo, a tenor de lo que dispone el artículo 14.3 —reenviando al artículo 8.3— ambos de la Ley de Estabilidad, el plan de reequilibrio dará lugar a un debate parlamentario similar al de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria, *desgajado*, por tanto, de la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley de Presupuestos.

Si el déficit es sobrevenido durante la ejecución del Presupuesto, el plan de corrección del desequilibrio debería presentarse cuanto antes, aunque sus medidas de saneamiento tiendan a aplicarse gradualmente durante los tres ejercicios económicos siguientes (artículo 14.1 de la Ley de Estabilidad).

Por vez primera desde que se aprobó la legislación de estabilidad, el objetivo de estabilidad que se aprobó en junio de 2008 como preámbulo de la posterior aprobación de la Ley de Presupuestos para 2009, ha resultado trastocado como consecuencia de la crisis económica. El acuerdo fijó dicho objetivo para el período 2009-2011, proyectando una senda de superávit para el conjunto de las Administraciones Públicas que se situaba en el 0,82 por 100 del PIB en 2009. Sin todavía cerrar este ejercicio, distintos organismos prevén un déficit alrededor del 10 por 100. Dado que cuando se presentó el proyecto de Presupuestos para este año, ya el informe económico-financiero advertía del incumplimiento del objetivo de estabilidad y señalaba que se presentaría un plan de reequilibrio para corregir la situación, lo que no se ha terminado produciendo.

El Gobierno incumple una obligación legal y hace poco creíble la conveniencia de los instrumentos aportados por la legislación de estabilidad, superada plenamente por las actuales, y tememos que todavía durarán algún tiempo, circunstancias económicas.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ALESINA, A. – PEROTTI, A.: «Déficit presupuestarios e instituciones presupuestarias», *Papeles de Economía Española*, núm. 68, 1996 (a).—ALESINA, A. – PEROTTI, A.: «La economía política de los déficit presupuestarios», *Papeles de Economía Española*, núm. 68, 1996 (b).—ALIAGA AGULLÓ, E.: «El proceso de asignación de los recursos públicos en la futura Ley General Presupuestaria», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 120, 2003.—EDITORIAL: «Presupuesto sin estímulos», *El País*, 4 de octubre de 2009.—GODÉ SÁNCHEZ, J. A.: «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Normas relativas al Estado», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 27, 2001.—GUERRERO SALOM, E.: *Reformas para revitalizar el Parlamento español*, Fundación Alternativas, Madrid, 2005.—GUINOVART, J. J.: «La I+D y la fábula de Al Mendruco», *El País*, 9 de octubre de 2009.—MALMBORG, C.: «La experiencia sueca ante una norma de estabilidad presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 27, 2001.—MARTÍN QUERALT, J., *et alii*: *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 20.^a ed., Tecnos, Madrid, 2009.—MENÉNDEZ MORENO, A. (director) *et alii*: *Derecho Financiero y Tributario. Parte General. Lecciones de Cátedra*, 10.^a ed., Lex Nova, Valladolid, 2009.—ORÓN MORATAL, G.: «Prólogo a la tercera edición» de la obra *Legislación presupuestaria*, 3.^a ed., Tecnos, Madrid, 2004.—PÉREZ ROYO, F.: *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, 19.^a ed., Civitas, Madrid, 2009.—RAMALLO MASSANET, J.: «El bloque presupuestario en España: Presupuesto, Acompañamiento, Estabilidad», *Revista jurídica de les Illes Balears*, núm. 1, 2003.—RUIZ ALMENDRAL, V.: *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, La Ley, Madrid, 2008.—SAINZ DE BUJANDA, F.: «El poder financiero de las Cortes Generales: Aspectos constitucionales del Presupuesto del Estado», en la obra: *Las Cortes Generales*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987.—SÁNCHEZ REVENGA, J.: «El marco de la estabilidad presupuestaria en España», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 27, 2001.—WILDAVSKY, A.: *Budgeting, a comparative theory of budgetary processes*, Little Brown and Co, Boston, 1975.—ZAPICO GOÑI, E.: *La modernización simbólica del Presupuesto público*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1989.—ZAPICO GOÑI, E.: «Presupuesto por programas versus incrementalismo presupuestario. ¿Un falso dilema?», *Papeles de Economía Española*, núm. 69, 1996.

Además, la mayoría de los temas que aparecen expuestos en las páginas anteriores encuentran tratamiento previo mío efectuado en otros lugares a los que remito al lector interesado: MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1990; «Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 21, 1990; «La necesaria reforma del procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado», *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, núm. XXV, 1993; «La reforma de los procedimientos de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado», en *El sistema económico en la Constitución española*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1994; «El Decreto-ley en materia presupuestaria», *Quincena Fiscal*, núm. 15, 1997; *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Ed. Trotta, Valladolid, 1998; *La exigibilidad de las obligaciones económicas del Estado. (Eficacia del Presupuesto sobre las obligaciones económicas)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1999; «Leyes de Presupuestos y leyes "de acompañamiento". (Aspectos constitucionales de los Presupuestos Generales del Estado y abuso de las formas jurídicas por el Gobierno)», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 104, 1999; «Las leyes de acompañamiento: sobre el abuso de las formas jurídicas por el Gobierno», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 5, 1999; «Gasto público funcional y estabilidad presupuestaria», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 27, 2001; *Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda Pública, Estabilidad y*

Presupuestos, Colex, Madrid, 2002; «Prórroga presupuestaria, Seguridad Jurídica y Constitución. (A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre Presupuestos del País Vasco para 2002)», *Quincena fiscal*, núm. 10, 2003; «Las restricciones de los debates parlamentarios sobre Presupuestos. Nueva aproximación al tema tras las Sentencias del Tribunal Constitucional 223 y 242/2006, de 6 y 24 de julio», *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 15, 2006; *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario* (con GARCÍA DE LA MORA, L.), 6ª ed., Iustel, Madrid, 2009.