

# Consideraciones sobre la Ley de Presupuestos Generales del Estado a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional

Observations of the General State Budget Law in light of the Constitutional Court's Jurisprudence

Fecha de recepción: 17/01/2022

Fecha de aceptación: 25/05/2022

SUMARIO: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO—2.1. En relación con medidas que tienen como finalidad y consecuencia directa la reducción o aumento del gasto público.—2.2. En relación con el régimen de la función pública.—2.3. Otros criterios para determinar la constitucionalidad del contenido de la ley de presupuestos generales del Estado.—III. ESPECIALIDADES EN EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.—3.1. La ausencia de relevancia constitucional de las *enmiendas puente*.—3.2. Las modificaciones legislativas de los presupuestos aprobados.—3.2.1. Incidencia positiva en los presupuestos (art. 134.5 CE).—3.2.2. Oposición del Gobierno a tramitar una iniciativa parlamentaria por aumento de gasto o disminución de ingresos (art. 134.6 CE).—IV. TEMPORALIDAD DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.

## RESUMEN

*La especial naturaleza de la ley de presupuestos generales del Estado, en cuanto que es el reflejo de una de las concretas funciones de las Cortes Generales que se enumeran en el artículo 66 CE, ha propiciado innumerables pronunciamientos del Tribunal Constitucional que, a lo largo de más de cuarenta años, han ido precisando una amplia y muy interesante doctrina en relación con el ejercicio por las Cortes Generales -y por los Parlamentos autonómicos- de la que podríamos llamar la función presupuestaria. El análisis de esta doctrina permite ver las especialidades de una norma que, si bien es ley, es una ley que goza de una singularidad tal, que su contenido, procedimiento de aprobación y vigencia son peculiares, y requieren de una constante delimitación jurisprudencial, cuya sistematización se pretende en el presente trabajo.*

---

\* Letrada de las Cortes Generales, <https://orcid.org/0000-0002-0056-8339>.

*Palabras clave: presupuestos generales del Estado; límites al contenido de las leyes de presupuestos, principios de unidad y universalidad presupuestaria; veto presupuestario; prórroga presupuestaria.*

## ABSTRACT

*The especial nature of the General State Budget Law, insofar as it is a reflection of one of the specific functions of the Spanish Parliament listed in article 66 of the Spanish Constitution has led to innumerable pronouncements by the Constitutional Court which, throughout for more than forty years, they have been specifying a broad and very interesting jurisprudence in relation to the exercise by the Spanish and Regional Parliaments of what we could call the budgetary function. The analysis of this jurisprudence allows us to see the specialties of a norm that, although it is a law, is a law that enjoys such a singularity, that its content, approval procedure and validity are peculiar, and require a constant jurisprudential delimitation, whose systematization is intended in the present work.*

*Keywords: general state budget, content limits of budget laws, principles of unity and budget universality, budgetary veto; budgetary extension.*

## I. INTRODUCCIÓN

Numerosas son las sentencias del Tribunal Constitucional en relación con la leyes de presupuestos generales del Estado, y en prácticamente todas ellas se ha hecho referencia a la naturaleza especial de esta norma, baste para iniciar este trabajo referirnos a la STC 34/2018, de 12 de abril, que resumiendo la doctrina de este Alto Tribunal sobre la naturaleza jurídica de las leyes de presupuestos ha señalado lo siguiente: «La Ley de presupuestos es una norma singular por su vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica. (...) Esta singularidad se refleja en el propio artículo 134 CE que (...) atribuye en exclusiva al Gobierno la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria mediante el proyecto de ley de presupuestos, norma que (...) debe precisamente ceñirse al contenido específico que le es propio y al que está reservada. (...) A su vez, el artículo 134 CE atribuye en exclusiva al Parlamento la aprobación de dicha ley, sentando así el principio de legalidad presupuestaria».

Tal y como expone el Tribunal Constitucional en esta sentencia es precisamente este reparto de poderes lo que hace de la ley de presupuestos una norma singular, singularidad que se manifiesta en diferentes aspectos tales como:

- Su contenido, que está acotado tanto positiva (qué es lo que necesariamente debe regular) como negativamente (qué es lo que no puede regular en modo alguno) (arts. 134.2 y 7, 135.3 CE).

- Su procedimiento de aprobación y modificación, ya que la iniciativa pertenece exclusivamente al Ejecutivo, así como su ejecución, lo que a su vez repercute en la competencia para aprobar las modificaciones que puedan afectar a esta norma (arts. 134.1, 5 y 6 CE).
- Su vigencia, ya que estamos ante una ley temporal, lo que delimita el plazo de vigencia de la autorización dada por el Parlamento al Ejecutivo (una anualidad según el art. 134.2 CE), «sin perjuicio de la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada» (art. 134.4 CE).

Procede ahora analizar estas especialidades, si bien de forma somera pues cada una de ellas daría para más de un ensayo, y lo haremos revisando los distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre cada uno de estos puntos.

## II. CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

La ley de presupuestos generales del Estado es un instrumento para el ejercicio de una función constitucional concreta y, en consecuencia, tiene un contenido acotado y constitucionalmente definido, así como unas peculiaridades (como son las restricciones al Poder Legislativo) que solo se justifican si hay una conexión entre la materia que se regula y la función que se ejerce (ver fundamento jurídico 6 de la STC 34/2018, que sigue a la STC 136/2011). «La ley de presupuestos generales del Estado es una norma directamente vinculada a la Constitución que le ha encomendado una regulación en términos exclusivos por lo que su contenido queda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Estamos, pues, en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho se explica con el criterio de la competencia».

Esta exigencia de conexión entre la función que se ejerce y el contenido de la ley implica, además, que su falta puede ir contra el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y así lo señaló la STC 76/1992, de 14 de mayo, para la que la restricción de las competencias del Poder Legislativo y la salvaguarda de la seguridad jurídica obliga a que la ley de presupuestos generales del Estado no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional. Las SSTC 9/2013, de 28 de enero, 86/2013, de 11 de abril, 206/2013, de 5 de septiembre y 217/2013, de 19 de diciembre ahondan en esta idea: el contenido de estas leyes «está constitucionalmente delimitado, en tanto que norma de ordenación jurídica del gasto público ex artículo 134 CE. La Constitución establece la reserva de su contenido y también que ese contenido solo puede ser regulado por ella», y según señala la STC 44/2015, de 5 de marzo «esta limitación

del contenido es una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado, esto es, de la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos generales del Estado, no tenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional, debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina».

La definición, pues, del contenido de esta Ley es de suma trascendencia. Desde un punto de vista teórico, se ha distinguido entre:

- **Núcleo esencial:** conforma la identidad misma del presupuesto por lo que no está disponible para el legislador (recogido en el artículo 134.2 CE). Se refiere a la previsión de ingresos y la habilitación de los gastos para un determinado ejercicio económico, así como las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas. (STC 152/2014, de 28 de octubre).
- **Contenido eventual:** Normas incluidas en la ley de presupuestos que, sin constituir directamente una previsión de ingresos o una habilitación de gastos, guardan relación directa con los ingresos y los gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno (conexión económica), en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto (conexión presupuestaria). (STC 248/2007, de 13 de diciembre).

Precisamente es este contenido eventual el que ha tenido que ir definiéndose por el Tribunal Constitucional ya que una materia por sí misma no es ni deja de ser propia del contenido de una ley de presupuestos.

Según el Tribunal Constitucional (STC 152/2014) lo fundamental para que una materia pueda considerarse de contenido presupuestario es que tenga, bien una conexión económica (es decir, tenga una relación directa con los ingresos o gastos del Estado o sea vehículo director de la política económica del Gobierno), bien una conexión presupuestaria (es decir, este dirigida a una mayor inteligencia y mejor ejecución del presupuesto). Además, esta conexión debe ser directa, inmediata y querida por la norma, pues toda medida legislativa puede tener algún efecto presupuestario, de tal forma que, de no exigirse estas condiciones de conexión, todo podría considerarse contenido eventual. «Pero no basta que la medida aprobada implique una reducción de gasto pues es evidente que toda medida legislativa tendrá siempre algún efecto presupuestario, porque requerirá un incremento de gasto presupuestario o la dotación de una partida o porque supondrá, por el contrario, una reducción del gasto o un aumento de los ingresos. No pueden por tanto incluirse en la ley de presupuestos generales del Estado normas cuya incidencia en la ordenación anual de ingresos y gastos es solo accidental y secundaria».

Como ha precisado muy recientemente el Alto Tribunal (STC 16/2022, de 8 de febrero) para determinar la constitucionalidad de una medida regulada en la ley de presupuestos se exige la inmediatez entre la norma y el objeto del presupuesto (que no es otro que la habilitación de gastos y la estimación de ingresos) y se ha de analizar la finalidad de la modificación que se cuestiona pues «la finalidad constituye el criterio para determinar la naturaleza presupuestaria de una modificación» (STC 99/2018, de 19 de septiembre).

En consecuencia, para saber qué materias pueden ser reguladas en la ley de presupuestos, es necesario analizar las numerosas sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional:

### **2.1. En relación con medidas que tienen como finalidad y consecuencia directa la reducción o aumento del gasto público**

El Tribunal Constitucional ha considerado constitucionales:

- La previsión relativa al límite de las pensiones públicas (STC 83/1993, de 8 de marzo).
- La recuperación de espacios judiciales (STC 131/1999, de 1 de julio).
- La prohibición de financiar el déficit de las Entidades de Previsión a cargo de entidades públicas (STC 65/87, de 21 de mayo), ya que «la conexión entre el contenido de estos preceptos y los criterios de política económica que inspiran la normativa presupuestaria justifican la existencia de una vinculación de los mismos a la materia presupuestaria en grado suficiente».
- La sujeción al derecho privado de la red comercial de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado (STC 217/2013, de 19 de diciembre).
- La norma que permite que algunas entidades locales puedan concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones (STC 152/2014), justificando la constitucionalidad en que afecta directamente a la fuente de ingresos de las entidades locales y no acomete una regulación integral de este endeudamiento, sino que aborda un aspecto puntual, cual es el límite de endeudamiento para 2011.
- La norma por la que se establece que no se crearán Agencias Estatales de las previstas en la ley 28/2006, de 18 de julio (STC 152/2014), justificando la constitucionalidad en que es una medida directamente dirigida a la reducción del déficit y del endeudamiento y por lo tanto tienen cabida dentro del contenido eventual de la ley de presupuestos generales del Estado, ya que contribuyen a una «más eficaz ejecución» del presupuesto y, «en general, a secundar la política económica del

Gobierno y ello porque la norma impugnada no lleva a cabo una regulación íntegra y sustancial del régimen jurídico de las agencias estatales, sino que acomete únicamente una modificación parcial de su régimen jurídico consistente en precluir su creación durante el ejercicio presupuestario».

- Normas de creación de Agencias Estatales (STC 206/2013, de 5 de diciembre).
- La declaración de interés general de determinadas infraestructuras (SSTC 180/2000, 206/2013, 152/2014 y 44/2015, ya que «(e)sta declaración de interés general, como presupuesto legal habilitante para proceder a una expropiación, no solo pone de manifiesto una conexión directa con los gastos del ejercicio, sino que, además, sirve a la mejor inteligencia del instrumento presupuestario para cuya ejecución se dicta».
- La modificación de los requisitos de inscripción de las empresas navieras y de los buques (STC 152/2014), justificando la constitucionalidad en que existe una conexión directa entre la reforma y el régimen de beneficios fiscales aplicable.
- La modificación de la Ley General de Subvenciones en lo que se refiere a las modificaciones que afectan al concepto de gastos a subvencionar y al procedimiento de control financiero de las subvenciones (STC 152/2014), y ello porque la finalidad de la reforma es la de restringir el gasto público y mejorar la vigilancia de la correcta aplicación de los gastos subvencionables.
- La modificación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, para introducir una previsión en el proceso de fiscalización previa e intervención de los derechos e ingresos del Tesoro Público (STC 44/2015), pues se dirige a lograr una mejor ejecución del presupuesto.
- La modificación de la Ley de Autonomía del Banco de España y la Ley sobre sistema de pagos y liquidación de valores, de tal forma que desaparece el Servicio español de Pagos interbancario, y la gestión del Sistema Nacional de Compensación Electrónica, hasta entonces competencia del Banco de España, se traspa a una sociedad privada, quedando aquella Entidad con funciones de control (STC 44/2015), y ello por tener tanto relación directa con los objetivos de política económica, como conexión directa con los gastos del ejercicio.
- La regulación del régimen de prelación de créditos a favor de la Seguridad Social por cuotas devengadas y no satisfechas (artículo 15 de la ya derogada Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social). En la STC 109/2001, de 26 de abril, el Tribunal Constitucional rechaza los argumentos que sustentaban la pretensión de inconstitucionalidad de esta reforma sobre la base de considerar a esta regulación una modificación

sustancial de un precepto integrado en una ley "sustantiva" e indirectamente una modificación de normas de derecho codificado (en concreto el Código Civil y el Código de Comercio) al ser esta una norma de derecho general con vocación de permanencia que altera el régimen común de prelación de los créditos. Por el contrario, el Alto Tribunal señalaría que «no cabe duda de la estrecha relación de la norma impugnada con la previsión de ingresos» pues «la modificación operada tiende a reforzar las posibilidades recaudatorias del sistema de la Seguridad Social, es decir, se presenta como un instrumento dirigido a ordenar la acción de la Seguridad Social en los procedimientos de recaudación ejecutiva de las cuotas de la Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta, anticipando en la prelación de créditos a la Tesorería General de la Seguridad Social sobre cualesquiera otros acreedores. De esta manera, se producirá un incremento recaudatorio de tales deudas en vía ejecutiva con el consiguiente efecto positivo en los presupuestos de la Seguridad Social, lo cual evidencia, no sólo una relación entre la medida adoptada y la previsión de ingresos del Estado, sino un objetivo de política económica y financiera del sector público estatal, tendente a hacer efectiva esa previsión de ingresos», que la modificación tenga una vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, señala también la sentencia, no es razón suficiente para su declaración de inconstitucionalidad, pues dicha característica por sí sola afecta únicamente a cuestiones de técnica legislativa que no corresponden valorar al Tribunal.

Por el contrario, ha considerado inconstitucional:

- Las normas propias del derecho codificado o previsiones de carácter general que no tengan la conexión requerida. Así no se admitió la constitucionalidad de la propuesta de modificación del artículo 130 de la ya derogada Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, para facilitar la recaudación de las deudas tributarias, estableciendo un mecanismo de autorización automática de entrada en el domicilio del deudor (STC 76/1992), porque, aunque afectaba de alguna manera a la materia presupuestaria e incluso había relación con la recaudación de los tributos, dichas conexiones no eran suficientes para aceptar que existía conexión directa, pues el precepto impugnado era, «ante todo y sobre todo», una norma con unos objetivos principales muy distintos, cuales son, la «atribución a un órgano judicial de una función garantizadora de un derecho fundamental» y la fijación de las condiciones de ejercicio de esa competencia.

En esta misma línea se pronunció la STC 195/1994, de 28 de junio, al considerar que las reglas que afectan al régimen general de los tributos, en tanto que normas generales del régimen jurídico aplicable a todos ellos, no tienen relación directa con los gastos e ingresos que constituyen estrictamente el presupuesto, ni con los criterios de política económica general. Su incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es solo accidental y secundaria, llegar a la conclusión contraria, según el Alto Tribunal, «acabaría por confundir “ley presupuestaria” y “ley tributaria”, y desbordaría la función que a aquélla reserva el artículo 134.2 CE».

- La norma por la que se crea la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado (STC 152/2014). El Tribunal justifica la inconstitucionalidad en el hecho de que se desborda el ámbito propio de las leyes de presupuestos ya que estamos ante una norma reguladora de la naturaleza y régimen jurídico del sector público estatal y aborda una reforma integral del régimen de gestión de una entidad de este sector público.
- La supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana (STC 178/1994, de 16 de junio y en términos similares la STC 16/1996, de 1 de febrero), que declaran inconstitucional la inclusión en la ley de presupuestos generales del Estado, de las normas reguladoras de la naturaleza y régimen jurídico de un tipo concreto de Administración Pública, las Corporaciones de Derecho Público, cuyos presupuestos son elaborados al margen de los del Estado.
- La modificación de la Ley General de Subvenciones en lo referido al régimen de prohibiciones para obtener la condición de beneficiario de la subvención, pues esta norma afecta directamente a la relación entre las Administraciones y los ciudadanos por lo que se trata de una regulación sustantiva sin acomodo en la ley de presupuestos (SSTC 130/2013, de 4 de junio y 152/2014).
- La supresión por ley de presupuestos (en esta ocasión de la Comunidad Autónoma de Castilla – La Mancha) de la obligación de remitir al Parlamento la información trimestral sobre la concesión de determinados tipos de subvenciones (STC 16/2022), y ello porque dicha medida carece de las conexiones económica y presupuestaria requeridas por la doctrina constitucional. En efecto, según señala la sentencia, la conexión entre la medida impugnada y la ejecución del gasto público es claramente insuficiente, en tanto en cuanto este deber de información «no tiene una conexión económica directa con los ingresos o gastos públicos o con su gestión»; «no produce efecto inmediato alguno sobre el gasto público destinado a subvenciones en un concreto ejercicio presupuestario, ya que, en todo caso, nos sitúa en un momento posterior al de la efectiva asignación del gasto a una determinada finalidad»; «no contribuye a la mejor

gestión presupuestaria» y, finalmente, «en nada condiciona la ejecución presupuestaria». Además, según el Alto Tribunal, «tampoco es evidente que la medida constituya un complemento necesario de la política económica del Gobierno autonómico o sirva para la mayor inteligencia y mejor ejecución del presupuesto» y ello porque no es una norma que regule directamente el procedimiento de concesión de las subvenciones si no, que tal y como se deduce de la propia exposición de motivos de la ley de presupuestos impugnada, «la reforma cuestionada afecta, en el fondo, al modelo de difusión y publicidad de las subvenciones y ayudas públicas, para asegurar el interés público, favorecer la transparencia y facilitar el conocimiento de la gestión de los fondos públicos», esto es, «la inclusión de esta modificación en la ley de presupuestos no se debe a la incidencia en el gasto público ni a su relación con orientación alguna de política económica del Gobierno autonómico, sino a cuestiones estructurales respecto a un específico tipo de subvención, relativas a la forma en la que ese Gobierno autonómico estima oportuna o procedente dar publicidad y difusión al sostenimiento con fondos públicos de determinadas actividades y así cumplir con los mandatos de transparencia de la actuación administrativa y acceso público a la información», lo que supone que no se cumple con la necesaria conexión presupuestaria de la medida y, consecuentemente, esta no puede adoptarse en una ley de presupuestos.

- La redacción del artículo 8 de la ya derogada Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, relativo al procedimiento de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria (STC 44/2015) ya que considera, por un lado, que es difícil apreciar la conexión económica o presupuestaria por ser una disposición de ordenación procedimental que se limita a arbitrar un trámite dirigido a concretar la forma de determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria a cuyo cumplimiento se deben dirigir los presupuestos y, por otro, porque queda al margen del limitado contenido material que el artículo 134.2 CE reserva a la ley de presupuestos, ya que esa ordenación procedimental afecta a la autonomía reglamentaria de las Cámaras, pues «establece una regulación del procedimiento parlamentario de aprobación de los presupuestos generales que, por su incidencia en el proceso de elaboración legislativa queda reservada al desarrollo normativo de las propias Cámaras de acuerdo con el artículo 72.1 CE, o a la ley».
- La modificación del régimen de protección por desempleo de los liberados de prisión (SSTC 123/2016, de 23 de junio y 135/2016, de 18 de julio). En concreto, se declara inconstitucional la previsión legal por la que se viene a añadir requisitos adicionales a los generalmente exigidos en el artículo 215.1.1) d) del texto refundido de la Ley

General de la Seguridad Social (ya derogado) para que los liberados de prisión, condenados por determinados delitos (entre ellos los de terrorismo) puedan percibir el subsidio por desempleo previsto con carácter general en aquel precepto. Por la enmienda 3046 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado se introdujo una nueva Disposición adicional, la sexagésima sexta, al texto refundido de la Ley de la Seguridad Social, aprobado por Real decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio. El Tribunal Constitucional insiste en que no basta con que la medida aprobada implique una reducción de gastos para justificar su inclusión en la ley de presupuestos generales del Estado y acude a la justificación de la enmienda para reforzar la falta de conexión, al señalar que «resulta de un modo manifiesto que no fue la necesidad de reducir el gasto la que llevó al Grupo Parlamentario Popular en el Senado a introducir las enmiendas núm. 3046 y 3048 que terminaron dando lugar a la disposición cuya constitucionalidad ahora se cuestiona. Tanto es así que, de hecho, en la justificación de esas enmiendas en el Senado, (...), no se hace referencia alguna al ahorro que podría representar la medida, sino que se alude al “tiempo transcurrido desde la implantación del subsidio por desempleo a favor de los liberados de prisión a través de la Ley 31/1984, de 2 de agosto”, lo cual “aconseja”, según los proponentes de la enmienda, “una revisión en profundidad de la normativa reguladora de dicho subsidio”. Revisión dirigida como ya se dijo a “cohonestar debidamente la asistencia social que se presta mediante éste a los liberados de prisión, con la reparación justa y debida a las víctimas del delito y a la propia sociedad mediante la satisfacción previa de la responsabilidad civil derivada del delito”, es decir, a exigencias de justicia, pues se tacha de “injusto” el sistema anterior, sobre todo en relación con “determinadas manifestaciones particularmente graves de delincuencia como el terrorismo y la criminalidad organizada (“Boletín Oficial de las Cortes Generales”, Senado, X Legislatura, núm. 278, de 2 de diciembre de 2013, pág. 2319)».

Así mismo, justifica el Tribunal la diferencia de criterio con la STC 65/1990 —en la que se admitía, como se analiza más adelante, la constitucionalidad de la regulación en la ley de presupuestos generales del Estado de normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y pensiones— en el hecho de que «las normas allí examinadas contenían una vocación de generalidad que aquí no se aprecia» ya que «la disposición aquí examinada opera justamente como una excepción singular a la norma general del artículo 215.1.1) d) para determinadas clases de delitos: los de los párrafos a) y b) del artículo 36.2 del Código Penal» y considera evidente que la falta de vocación general del precepto lleva a concluir que no se produce una íntima relación entre la norma y la reducción del gasto público, «hasta tal punto que ni en el procedimiento legislativo ni por

parte del Gobierno en sus alegaciones ante este Tribunal se ha efectuado alegato alguno acerca del ahorro efectivamente producido con la medida, que en todo caso aparenta ser más bien escaso».

## 2.2. En relación con el régimen de la función pública

Para determinar si una modificación que afecta al régimen de la función pública es o no susceptible de ser regulada en una ley de presupuestos, se ha de partir de la premisa establecida por la STC 109/2021, de 13 de mayo, en la que se señala expresamente que, en el contenido eventual de la ley de presupuestos, en general, no caben las normas que integran el régimen de la función pública.

El Tribunal Constitucional ha señalado en numerosas de sus sentencias que toda reestructuración administrativa:

- a) suele tener incidencia en el gasto,
- b) puede incardinarse en una decisión de política económica del Gobierno, y
- c) la decisión sobre su puesta en práctica puede depender en buena medida de disponibilidades presupuestarias.

Sin embargo, estas afirmaciones no llevan a entender automáticamente justificada la inclusión de estas normas en las leyes de presupuestos, sino que cobra relevancia la segunda condición exigida, es decir, la justificación con criterios económicos de esta medida.

Por otro lado, el Alto Tribunal ha señalado también que:

- a) cabe argumentar que la sede normativa natural y técnicamente más correcta de las regulaciones de los conceptos de los funcionarios es el de las disposiciones generales que disciplinan el régimen jurídico aplicable a todos los funcionarios, y
- b) que, dada la temporalidad propia de las leyes de presupuestos, resulta conveniente incorporar estos conceptos a la legislación funcionarial.

No obstante, el Tribunal Constitucional afirma que también debe tenerse presente lo siguiente:

- a) de un lado, que el criterio de temporalidad no resulta en principio determinante de la constitucionalidad o no de una norma desde la perspectiva de su inclusión en una ley de presupuestos, y
- b) de otro lado, el hecho de que el precepto previsiblemente afecte a un número limitado de funcionarios puede poner de manifiesto que su regulación no incide en los criterios de política económica general, pero no es suficiente para negar la repercusión directa en los gastos presupuestados.

De hecho, de la STC 127/2019 se deduce que es materia presupuestaria la regulación de determinadas condiciones concretas de trabajo del personal al servicio del sector público siempre que se trate de normas que afectan a la contención del gasto de personal.

La conclusión de las afirmaciones anteriores es clara: cuando nos estamos refiriendo a una materia que afecta al régimen de la función pública, la necesidad de analizar la finalidad de la norma para determinar si su inclusión en la ley de presupuestos es constitucional o no, se eleva a un primer plano.

Hasta tal punto es fundamental este análisis que debe hacerse incluso en materias tales como las retributivas las cuales, aparentemente, tienen un claro sesgo presupuestario. En efecto, la mencionada STC 109/2021, en su fundamento jurídico 3, letra C), tras enumerar sentencias pasadas en las que se reconoce constitucional la regulación en la ley de presupuestos de materias que afectan a los complementos retributivos, afirma también que «la cuestión de la categorización de los complementos retributivos no es siempre pacífica. Los complementos retributivos son figuras que contemplan una doble dimensión, de un lado meramente económica y vinculada al régimen de retribuciones de los funcionarios o personal al servicio de las administraciones públicas y, de otro lado, funcional o de organización del servicio, porque, (...) su finalidad es, entre otras, y por lo que aquí interesa, incentivar la dedicación al servicio público y, en el caso del complemento específico que prima la dedicación y responsabilidad, pretende retribuir las condiciones particulares de algunos puestos» de ahí que haya Sentencias, como la 32/2000, de 3 de febrero o la 99/2016, de 25 de mayo, que declaran la constitucionalidad de la norma incluida en la ley de presupuestos generales del Estado y otras, como la 197/2012, de 6 de noviembre, que en regulaciones aparentemente de la misma materia, concluyen que es inconstitucional su inclusión en la ley de presupuestos.

A la vista de tales criterios, el Tribunal Constitucional ha considerado constitucionales:

- Las normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y pensiones (SSTC 65/1987, de 21 de mayo y 65/1990, de 5 de abril), pues estas normas declaran la incompatibilidad de cualquier pensión de jubilación con el ejercicio de cualquier actividad retribuida en cualquier Administración pública, es decir, tienen una clara vocación de generalidad, lo que permitió al Tribunal apreciar «un efecto claro sobre la dimensión del gasto público, puesto que ambas disposiciones representan medidas tendentes a la reducción del mismo, y se presentan como específicamente vinculadas al equilibrio de las previsiones presupuestarias para los ejercicios correspondientes a 1984 y 1985, respectivamente, por lo que, como ya se dijera en la STC 65/1987, fundamento jurídico 7, resulta indiscutible la vinculación de estos preceptos a la materia presu-

puestaria en grado suficiente para considerar que su inclusión en la Ley de presupuestos se encuentra constitucionalmente justificada por la conexión existente entre su contenido y los criterios de política económica que inspiran la normativa presupuestaria en que se incardinan».

- El incremento de restricciones salariales para el personal al servicio de las Administraciones Públicas (STC 237/1992, de 15 de diciembre). Por otra parte, las SSTC 81/2015, de 30 de abril, 96/2015, de 25 de mayo y 179/2016, de 20 de octubre, al hilo de considerar legislación básica del Estado las medidas de limitación de las retribuciones del personal al servicio de cualquier Administración Pública, también reconoce la conexión directa entre estas medidas y la fijación de la política económica general y no cuestiona la regulación de estas normas en una ley de presupuestos generales del Estado, ya que trasciende a cada uno de los conceptos retributivos que integran la masa salarial de los empleados públicos reconociendo la competencia del Estado para establecer los topes máximos a los incrementos retributivos de funcionarios autonómicos, la congelación salarial o la reducción/supresión de determinados conceptos retributivos.

En esta misma línea, la STC 99/2016 ha venido a considerar contenido eventual válido de la ley de presupuestos una medida que pretende evitar el incremento de las retribuciones del personal del sector público, lo cual se justifica en que es «una previsión que, en su conjunto, tiene la evidente finalidad de contribuir a la contención del gasto público. No existe duda, por tanto, de que la disposición impugnada tiene una conexión directa con los gastos del Estado y con los criterios de política económica, pues, al tiempo que prohíbe establecer incrementos retributivos en el supuesto regulado, potencia el ahorro económico en la cobertura de las necesidades de personal en el sector público» (FJ 8).

- La creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos (STC 32/2000). En concreto, declaran conforme a la Constitución la inclusión en la ley de presupuestos de la previsión de un incremento retributivo para aquellos funcionarios que hayan desempeñado determinados altos cargos durante un periodo de tiempo, ya que son normas que guardan conexión con el régimen retributivo de la función pública con incidencia directa en el gasto público presupuestado.
- La reasignación de efectivos y la convocatoria de procedimientos de carácter excepcional para adquirir la condición de personal laboral fijo, STC 274/2000, de 15 de noviembre, justificando esta decisión en el hecho de que son manifestaciones de una política económica concreta en materia de oferta de empleo público, esto es, una política restrictiva de empleo público.

- El reconocimiento de la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas al personal que desempeñe puestos de trabajo que comporten la percepción de complementos específicos, o concepto equiparable, cuya cuantía no supere el 30 por 100 de su retribución básica, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad. La STC 67/2002 de 21 de marzo, reconoce la constitucionalidad de «un precepto que regula en la ley de presupuestos una dimensión propia del estatuto funcional, concretamente el régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos», porque, aunque no vaya a aplicarse a un elevado número de funcionarios, ello no conduce a «privar a aquél de repercusión en los gastos presupuestados, permitiendo, incluso, en determinadas coyunturas, que la oferta pública de empleo incluya un espectro significativo de los puestos de tal naturaleza si así resulta necesario, lo que (...) guarda relación directa con las leyes de presupuestos». Esta sentencia se ve matizada por la STC 197/2012, como se expone más abajo.
- La imposición normativa de la utilización mayoritaria del «Plan Serra Húnter» para la contratación de personal docente e investigador de las universidades públicas en Cataluña a la hora de cubrir su tasa de reposición de efectivos, lo que se considera por el Tribunal una limitación, a través de la ley de presupuestos, de la tasa de reposición de efectivos, medida que, según la STC 141/2018, de 20 de diciembre, «tiene un innegable impacto en la política presupuestaria» y puede considerarse como una expresión de una determinada política económica, independientemente de que el objetivo de la medida sea la eficiencia o la contención del gasto.
- La supresión de la aplicación de cualquier previsión relativa a la percepción de beneficios sociales, gastos de acción social u otros similares para el personal al servicio del sector público. Suspensión de acuerdos sectoriales relativos a la jubilación anticipada, licencias retribuidas por estudio u otros, por ser medidas concretas de contención del gasto (STC 127/2019, de 31 de octubre).

Por el contrario, se han declarado inconstitucionales:

- La regulación del procedimiento de acceso de funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera (STC 174/1998, de 23 de julio).
- La reestructuración y racionalización del sistema sanitario de atención primaria (STC 203/1998, de 15 de octubre). En este caso y en el anterior se regulaban con detalle los procedimientos de provisión de los puestos de trabajo para el personal sanitario (reglas que regían la convocatoria pública, concurso de traslado, procedimiento de libre designación, pruebas selectivas de acceso, etc.), siendo todos ellos anulados

por exceder del contenido constitucionalmente posible de las leyes de presupuestos, ya que se trataba de regulaciones sustantivas y completas de determinados aspectos del sistema de función pública sanitaria.

- La STC 197/2012, al determinar el título competencial correspondiente a la regulación del régimen de complementos específicos del personal al servicio de la administración sanitaria, concluye que esta norma, aunque tiene consecuencias en el ámbito retributivo, es una norma «relativa a las condiciones en las que personal sanitario ha de prestar su servicio más que de las repercusiones económicas de dicha prestación, pese a que es evidente que estas últimas existen». «No estamos, en consecuencia y pese a lo que a primera vista pudiera parecer, ante una previsión de carácter retributivo, que es aquí una consecuencia en forma de contraprestación económica de la dedicación exclusiva previamente impuesta por la norma, sino que se trata de una norma relacionada con la posibilidad de que el personal sanitario compatibilice su actividad en el sector público con otras de la misma naturaleza en el ámbito privado, en la medida en que la percepción de citado complemento específico excluye, como regla general, cualquier compatibilidad que, por el contrario, es posible en caso de que dicho complemento no se perciba. Se trata, en suma, de una norma relativa a las condiciones en las que personal sanitario ha de prestar su servicio más que de las repercusiones económicas de dicha prestación, pese a que es evidente que estas últimas existen» (FJ 9).
- En esta línea, la STC 99/2018 declara la nulidad del precepto que introduce en la ley de presupuestos (en esta ocasión de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears) el régimen de exención de guardias de personal estatutario sanitario de atención especializada, y ello porque atendiendo a la finalidad de la norma impugnada (recordemos que según el Tribunal Constitucional «la finalidad constituye el criterio para determinar la naturaleza presupuestaria de una modificación») estamos ante una norma de política de personal «más propia de la determinación de las condiciones de trabajo del personal sanitario que de la política presupuestaria».
- La creación del Cuerpo Superior de Letrados de Cantabria, con la incorporación de una regulación ordenadora del Estatuto de la Función Pública (regional) a la ley de presupuestos de dicha Comunidad Autónoma (STC 130/1999, de 30 de julio).
- El pase a la situación administrativa de segunda actividad de los Funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre), alegando que si bien es cierto que toda modificación normativa de los supuestos que determinan el cambio de situación administrativa del personal al servicio de las Administraciones Públicas suele tener reflejo, más o menos inmediato, en el gasto, ello no significa por sí solo que tales razones justifiquen, sin más, la inclusión

en las leyes de presupuestos de una medida de esta naturaleza, ni puede considerarse como una medida que responda a razones de política económica, ya que prevalece, por encima de estas consideraciones económicas, su finalidad organizativa de la función pública.

- La regulación sobre movilidad administrativa, jornada de trabajo, homogeneización de niveles mínimos de complemento de destino y específico, así como el acceso a la condición de funcionario de un cuerpo (STC 274/2000), por ser normas típicas que se integran dentro de la materia de función pública con vocación de permanencia en el tiempo.
- La regulación del régimen de acceso a uno de los cuerpos que sirven al Tribunal de Cuentas (STC 9/2013).
- La regulación de los requisitos generales para el ingreso en los centros docentes militares de formación (STC 152/2014), pues no se aprecia relación directa ni inmediata de la norma con los ingresos o gastos estatales, con la política económica del Gobierno, o con la inteligencia y ejecución del presupuesto; una posible conexión en términos generales no justifica la inclusión de estas normas en la ley de presupuestos pues ello haría que casi todas las decisiones del legislador tuvieran esta conexión ya que «difícilmente las normas son totalmente neutrales con el gasto público».
- La modificación por la que establece la equivalencia de la formación militar con el sistema educativo universitario. Según la STC 38/2014 «Es obvio que el establecimiento de la equivalencia académica de un curso de capacitación que tiene como finalidad permitir la adaptación a la nueva escala única creada por la Ley 39/2007, de la antigua escala de oficiales, que queda como escala a extinguir, tiene que ver con la organización de las Fuerzas Armadas, pero no guarda conexión alguna con los criterios de política económica general, ni constituye un complemento necesario para la mejor inteligencia del presupuesto, pues en nada clarifica las partidas presupuestarias del Ministerio de Defensa».

Niega, asimismo, el Tribunal que esta medida guarde relación directa con la habilitación del gasto, pues «(a) diferencia de los funcionarios de la Administración civil, la retribución de los militares de carrera no depende tras la entrada en vigor de la Ley 39/2007, tampoco antes, de la equivalencia que se reconozca a su formación con los títulos del sistema educativo universitario. Es más, ni siquiera depende de la escala a la que se pertenece, sino del empleo y puesto de trabajo que se desempeña, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1314/2005, de 4 de noviembre».

Por otra parte, y si bien acepta «que la pertenencia a la nueva escala permitirá que quienes se incorporen a la misma, procedentes de la escala media de oficiales, puedan acceder a empleos anteriormente reservados a la escala superior de oficiales (coronel y general)», también

afirma que «ello no tiene repercusión alguna en la partida presupuestaria destinada a la retribución del personal militar, en cuanto que ésta depende directamente de las plantillas de personal aprobadas, conforme a cuyas previsiones se producen los correspondientes ascensos».

Finalmente, el Tribunal rechaza el argumento del Ministerio Fiscal, «según el cual, la regulación de la equivalencia de la formación con el título universitario de grado tendría un efecto incentivador para el acceso a la nueva escala, e incrementaría los gastos de organización del curso de capacitación», pues «(d)e ser así, cualquier reforma legislativa general tendría cabida en una ley de presupuestos con la única condición de que conllevara una mayor o menor necesidad de medios humanos o personales, lo que se contradice frontalmente con la doctrina constitucional sobre el contenido de la ley de presupuestos, en cuanto exige una relación directa con las habilitaciones de gasto».

- La regulación en la ley de presupuestos de limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público, por considerar que lo que hace la norma «es incorporar una precisión de lo dispuesto en el artículo 8 LEEP, lo que conduce a la conclusión de que se trata de una medida regulatoria de carácter sustantivo» (STC 122/2018, de 31 de octubre).
- La misma Sentencia declara inconstitucional por los mismos motivos la conversión de los contratos en indefinidos no fijos del personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva.

### **2.3. Otros criterios para determinar la constitucionalidad del contenido de la ley de presupuestos generales del Estado. Creación y modificación de tributos (art. 134.7 CE)**

Existen otras limitaciones al contenido de la ley de presupuestos que no derivan del artículo 134.2 CE, si no que expresamente se recogen en el apartado 7 de ese mismo artículo, o en el apartado 3 del artículo 135 de la Constitución.

En este sentido, la limitación del artículo 135 CE referida a la Deuda Pública no ha tenido pronunciamientos del Tribunal Constitucional que permitan analizar su alcance y consecuencias, mientras que, aunque no en demasiadas ocasiones, el Alto Tribunal sí ha interpretado el alcance del apartado 7 del artículo 134 según el cual «La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea»

En efecto, las SSTC 44/2015, de 5 de marzo y 62/2015, de 13 de abril, han señalado a este respecto que no puede efectuarse una lectura expansiva de los límites que la Constitución impone a la ley de presupuestos y que cuando el

artículo 134.7 CE prohíbe crear tributos o modificar los existentes (sin previa habilitación legal al respecto) está poniendo en conexión esta prohibición con el deber de contribuir (art. 31.1 CE) y con la potestad originaria del Estado para crear tributos por Ley (133.1 CE), sin que dicha prohibición pueda extenderse a cualquier «prestación patrimonial de carácter público». En consecuencia, la limitación constitucional únicamente se aplicará a las prestaciones patrimoniales de carácter público de naturaleza tributaria, de tal forma que el resto de ellas podrán formar parte del contenido eventual de la ley de presupuestos, siempre que cumplan los requisitos que la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido exigiendo.

Según señala el Tribunal, las prestaciones patrimoniales de carácter público tienen reserva de Ley (art. 31.3 CE) y, para las que tienen naturaleza tributaria, la Constitución condiciona aún más los instrumentos normativos a través de los que se pueden regular (se limita el uso del decreto-ley; se impide la utilización de la ley de presupuestos y queda excluida la iniciativa legislativa popular).

Además, estas sentencias también vienen a precisar el concepto de las prestaciones patrimoniales de carácter público y cuándo éstas tienen naturaleza tributaria.

Las prestaciones patrimoniales de carácter público son impuestas coactivamente, esto es, derivan «de una obligación de pago establecida unilateralmente por el poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla siempre que, al mismo tiempo, la prestación, con independencia de la condición pública o privada de quien la percibe, tenga una inequívoca finalidad de interés público» (también STC 83/2014, de 29 de mayo). «Para determinar cuándo una prestación patrimonial resulta coactivamente impuesta hay que ver en primer término si el supuesto de hecho que da lugar a la obligación ha sido o no realizado de forma libre y espontánea por el sujeto obligado y, en segundo lugar, si la libertad o espontaneidad exigida en la realización del supuesto de hecho y en la decisión de obligarse es real y efectiva».

Ahora bien, para que además esta prestación tenga naturaleza tributaria y sea expresión concreta del deber de contribuir del artículo 31.1. CE «habrá de comprobarse si se satisface, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, sometiendo a gravamen un presupuesto de hecho o un hecho imponible revelador de la capacidad económica».

Como consecuencia de lo anterior, se ha venido a declarar constitucional la regulación por ley de presupuestos de las materias siguientes:

- Las normas relativas a los ingresos de los empresarios, grupos empresariales, fabricantes e importadores de medicamentos y sustancias medicinales por descuentos por volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud (62/2015, de 13 de abril).

- La modificación del artículo 6.2 del Texto Refundido de la ley del catastro inmobiliario, referido a los bienes que tienen la consideración de bienes inmuebles a efectos catastrales, ya que consiste en una mera adecuación circunstancial de un aspecto concreto de una clase de bien inmueble que no incide en la prohibición del artículo 134.7 (STC 44/2015, de 5 de marzo).

### III. ESPECIALIDADES EN EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

La singularidad de la ley de presupuestos, tal y como señalábamos al inicio, trae como consecuencia que el procedimiento para su aprobación o modificación también tenga peculiaridades que van más allá de la limitación de la iniciativa legislativa, reservada al Ejecutivo, o del reconocimiento constitucional de que a las Cámaras corresponde su enmienda y aprobación.

En efecto, los Reglamentos del Congreso y del Senado regulan el procedimiento de aprobación de los presupuestos en capítulos específicos (arts. 133 y 134 del Reglamento del Congreso, 148 a 150 del Reglamento del Senado) estableciendo nuevas limitaciones y requisitos en la tramitación de la ley de presupuestos consecuencia de la naturaleza especial de esta ley, y regulando además el Reglamento del Senado la concreción reglamentaria del artículo 134.6 de la Constitución (art. 151 RS), que, sin embargo, el Reglamento del Congreso disemina en distintos artículos (111, 126 y 133.4 RCD).

Por lo que a este estudio interesa, las especialidades procedimentales en la aprobación o modificación de los presupuestos también van a tener, aunque en menor medida, pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

#### 3.1. La ausencia de relevancia constitucional de las *enmiendas puente*

Tanto en el Reglamento del Congreso de los Diputados como en el Reglamento del Senado se regulan limitaciones adicionales en la tramitación de la ley de presupuestos que afectan a la capacidad de enmienda de la que gozan las Cámaras. Así, estas solo podrán enmendar el articulado y el estado de gastos del proyecto de ley de presupuestos, pero ni siquiera en este supuesto la capacidad de enmienda que se les reconoce es absoluta, pues «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».

Aun así, una consolidada tradición parlamentaria admitió en ambas Cámaras enmiendas que implicaban el trasvase de fondos de la Sección 31 «gastos de diversos ministerios» a cualquier otra sección, posibilidad que se mantuvo hasta la desaparición de esta sección en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

No obstante lo anterior, y desde la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, la práctica de las dos Cámaras ha presentado diferencias. Con el fin de evitar lo que coloquialmente se denominaba *enmiendas puente* (esto es, baja de créditos en una sección cualquiera, alta de esos créditos en la sección 31, baja en la sección 31 y alta en una tercera sección, produciendo *de facto* un trasvase de fondos entre la primera y la tercera sección), la Mesa del Senado, al aprobar los acuerdos complementarios a la tramitación de los presupuestos en esa Cámara, prohibió enmiendas que supusieran un alta en la sección 31.

Esta prohibición, sin embargo, nunca se acordó en el Congreso de los Diputados lo que propició un recurso de inconstitucionalidad y el pronunciamiento del Alto Tribunal en la STC 44/2015, de 5 de marzo, en la que, no obstante, solo se vino a constatar la falta de trascendencia constitucional de este supuesto «vicio de procedimiento».

En efecto, la mencionada Sentencia, ante la alegación de un uso fraudulento de la sección 31, recuerda que, según su consolidada doctrina «no es suficiente cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario para declarar la eventual inconstitucionalidad de la norma o disposición con que se pone fin al mismo», pues «tal inconstitucionalidad sólo se producirá si el vicio o inobservancia denunciada afecta esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que solo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad» (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9; y 102/2012, de 8 de mayo, FJ 3). Y entiende que en el mencionado caso no se acredita que el vicio del procedimiento alegado haya afectado de forma esencial al proceso de formación de voluntad de la Cámara, pues solo se plantea la hipótesis, de que el legislador podría haber visto reducida su capacidad de examen de la norma, cuando «a efectos de una eventual declaración de inconstitucionalidad, lo relevante es determinar las consecuencias que la inobservancia del procedimiento haya podido tener sobre el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras» (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 4), rechazando, en consecuencia, la vulneración del artículo 134 de la Constitución.

### 3.2. Las modificaciones legislativas de los presupuestos aprobados

Las especiales procedimentales que afectan a la ley de presupuestos generales del Estado no abarcan exclusivamente a su procedimiento concreto de aprobación, sino que también extienden sus efectos durante su vigencia. Señala la STC 34/2018, de 5 de abril que «(u)na vez aprobados los presupuestos, el Gobierno puede incidir de forma directa sobre el volumen del gasto público autorizado e ingresos estimados, bien de forma positiva, presentando proyectos de ley con incidencia en el mismo (art. 134.5 CE), bien de forma negativa, no prestando su conformidad a proposiciones o enmiendas que supongan una alteración del mismo (art. 134.6 CE). Estas potestades, exclusivas del Gobierno, no se proyectan sobre cualquier norma, sino que se encuentran lógicamente vinculadas al presupuesto objeto de aprobación por el Parlamento, y por ello mismo sujetas a los límites expuestos en el artículo 134 CE...».

De esta manera, solo al Ejecutivo corresponde la iniciativa para modificar unos presupuestos en vigor, siempre con las condiciones y requisitos que menciona el apartado 5 del artículo 134 CE, y, al mismo tiempo, a él se le otorga un instrumento para proteger la integridad de su presupuesto aprobado, a través del denominado “veto presupuestario”.

#### 3.2.1. Incidencia positiva en los presupuestos (art. 134.5 CE)

Según señala la STC 3/2003, de 16 de enero, el artículo 134.5 CE «no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece. Por el contrario, la alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la ley de presupuestos por cualquier norma supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el artículo 134.2 CE» (FJ 5).

Por su parte la STC 136/2011, de 13 de septiembre, al abordar la cuestión de las leyes de acompañamiento señaló que «una ley ordinaria que, no respondiendo a la previsión del artículo 134.5 CE, tenga como objeto el contenido reservado a la ley de presupuestos por el artículo 134.2 CE incurrirá en vicio de inconstitucionalidad, no por contradecir la ley del mismo rango, sino por invadir una materia que constitucionalmente le ha sido vedada al estar atribuida privativamente por el propio texto constitucional a otra disposición normativa, en concreto, a la ley de presupuestos generales del Estado».

Finalmente, y para cerrar los pronunciamientos constitucionales sobre imposibilidad de regular materias que forman parte del contenido esencial de los presupuestos fuera de esta ley, debemos hacer referencia a las SSTC 126/2016, de 7 de julio y 169/2016, de 6 de octubre, que declaran la inconstitucionalidad del recurso sistemático al Decreto-ley como «forma jurídica de vehicular créditos extraordinarios» (en este caso para financiar programas especiales de armamento), ya que no se ajustan a las previsiones constitucionales del artículo 86.1 de la CE. Lo que, sin embargo, no acaba de prohibir la utilización de la figura del Decreto-Ley en materia presupuestaria.

### 3.2.2. *Oposición del Gobierno a tramitar una iniciativa parlamentaria por aumento de gasto o disminución de ingresos (artículo 134.6 CE)*

Más protagonismo ha adquirido recientemente la facultad otorgada al ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas parlamentarias por aumento de gasto o disminución de ingresos presupuestarios, respecto de la que observamos la siguiente doctrina constitucional:

**a. STC 223/2006, de 6 de julio**, por la que se estimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que atribuía al Pleno de este órgano la facultad de decidir si se daba o no el supuesto de hecho contemplado en el artículo 60 b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura, de idéntico contenido al artículo 134.6 CE.

Esta sentencia analiza el fundamento de esta potestad que radicaría «en que el Ejecutivo no vea dificultada la ejecución del presupuesto», ya que «el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución» (FJ 5).

De ahí el Alto Tribunal deduce las consecuencias siguientes: «la potestad del Gobierno se ciñe, en todo caso, al mismo ejercicio presupuestario»; debe «ejercerse de manera expresa y motivada» (FJ 5) y teniendo en cuenta su finalidad, que radica en que una vez aprobado el presupuesto y durante su ejecución «no pueden, sin el consentimiento del Ejecutivo, plantearse iniciativas que alteren el equilibrio de los presupuestos» (FJ 6).» Y añade que al ser esta una potestad del Ejecutivo, el Parlamento no puede con carácter general controlar la oportunidad de su ejercicio, «pues su papel se debe limitar a su calificación técnico-jurídica, a través de sus órganos rectores».

**b. STC 242/2006, de 24 de julio**, por la que se resolvió un recurso de amparo parlamentario contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco que había inadmitido a trámite una proposición de ley a consecuencia de que el Ejecutivo autonómico rechazó otorgar la conformidad

a su tramitación, al considerar que la iniciativa suponía una disminución de los ingresos presupuestarios.

En esta sentencia, el Tribunal analiza la competencia de los órganos parlamentarios a la hora de calificar esta oposición del Gobierno y señala que este control es un control reglado, de manera que con él se cumple «la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación de la cosa pública» y añade que, en todo caso, la decisión que se adopte ha de ser motivada dado que, por un lado, las decisiones de inadmisión de tales escritos y documentos pueden implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana, y por otro, se ha de evitar un juicio sobre la oportunidad política.

Ahora bien, de la sentencia se deduce que mientras que la inadmisión de una proposición de ley por su afectación a los ingresos y gastos presupuestados implica una limitación del *ius in officium* protegido constitucionalmente, la situación contraria, esto es, la limitación del ejercicio de esta facultad por el Gobierno debe circunscribirse a un control de menor intensidad, centrado en el cumplimiento de los requisitos formales (por ejemplo el plazo para manifestar la disconformidad) y materiales (como es la concurrencia del supuesto de hecho) lo que «abre las puertas a un control desde la perspectiva de la proporcionalidad y la racionalidad».

c. Más recientemente se han dictado un amplio número de sentencias que ahondan en lo expresado por las del año 2006 (**SSTC 34/2018, de 12 de abril; 44/2018, de 26 de abril; 94/2018, de 17 de septiembre; 139/2018, de 17 de diciembre; 17/2019, de 11 de febrero, y 53/2021, de 15 de marzo**). Afirma el Tribunal Constitucional en estos pronunciamientos que el fundamento de esta conformidad radica en que el Ejecutivo legítimamente puede pretender que las previsiones contenidas en el presupuesto se observen rigurosamente en el curso de su ejecución, en tanto en cuanto es el instrumento fundamental de la realización de una determinada política de Gobierno y, por tanto, el “veto presupuestario” ha de presentarse teniendo en cuenta «la incidencia de una iniciativa del Parlamento sobre el presupuesto mismo» y su fin, «es salvaguardar la autorización ya obtenida por el Ejecutivo del Legislativo sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto, y, en suma, su propia acción de gobierno», siendo lo determinante para su régimen jurídico «la propia función instrumental que el presupuesto cumple al servicio de la acción del Gobierno» por lo que el artículo 134.6 CE debe entenderse como un mecanismo mediante el cual el Ejecutivo puede defender su legítimo ámbito de actuación constitucionalmente previsto.

Sobre la base de este fundamento, y con el fin de precisar la correcta aplicación del precepto, el Tribunal analiza su alcance objetivo, su alcance temporal, los requisitos materiales para la presentación del denominado “veto presupuestario” y determinados aspectos de la función calificadoras que corresponde a los órganos rectores de las Cámaras.

Por lo que respecta al alcance objetivo del precepto, el Alto Tribunal formula las afirmaciones siguientes:

- «Al Ejecutivo no sólo le está constitucionalmente atribuida, en exclusiva, la iniciativa parlamentaria presupuestaria, sino también el control sobre su reforma». Consecuentemente, «el Gobierno tiene la potestad de prestar su conformidad, o bien vetar, toda aquella proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 134.6 CE)».
- «La limitación que al Poder Legislativo del Parlamento establece el artículo 134.6 CE sólo es predicable de medidas que incidan directamente sobre el presupuesto aprobado, esto es, sobre «los gastos e ingresos del sector público estatal (art. 134.2 CE)».
- Ahora bien, «teniendo en cuenta que el veto presupuestario tiene una incidencia directa sobre la propia función del legislativo», y que «rara vez las iniciativas parlamentarias serán enteramente neutras en relación con las cuentas públicas, de modo que cualquier propuesta de medida legislativa es susceptible de tener un impacto sobre el volumen de los ingresos y gastos públicos, siquiera de forma hipotética o indirecta o, en todo caso, un impacto económico sobre alguna política pública», esta prerrogativa del Ejecutivo debe ceñirse «a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva. Lo contrario supondría una interpretación extensiva de los límites contenidos en el artículo 134 CE». Es más, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 53/2021 señala, que la motivación del Gobierno debe expresar la incidencia directa e inmediata en el presupuesto vigente, lo que viene a exigir que el ejecutivo justifique su veto en que la iniciativa a la que se opone implica «razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario».

Por lo que al ámbito temporal se refiere, el Tribunal Constitucional (STC 34/2018) parte de que el artículo 134.6 CE es solo aplicable en medidas que incidan directamente sobre el presupuesto aprobado, su uso ha de referirse siempre a iniciativas que afectan al Presupuesto en vigor en cada momento (lo que incluye los supuestos de prórroga): «Lo relevante, a los efectos del régimen jurídico del artículo 134.6 CE, es que la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad contenido

en el mismo artículo, entendiéndolo por tal tanto el autorizado expresamente como incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria (art. 134.4 CE), pues no por ello deja de cumplir la función esencial de vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno». Ahondando en este principio, la STC 94/2018 señala que «es evidente que, más allá en el tiempo del presupuesto aprobado y salvo prórroga de su vigencia, no puede aquel (el Gobierno), con su facultad de veto, limitar a las Cortes Generales a que, en el ejercicio de su autonomía reconocida constitucionalmente (art. 72 CE), puedan éstas adoptar iniciativas que no afecten al presupuesto en vigor, siempre que sean conformes con el bloque de constitucionalidad y de acuerdo con sus reglamentos orgánicos».

El Tribunal Constitucional justifica la aplicación del precepto en un presupuesto prorrogado en el hecho de que la finalidad fundamental del veto del Gobierno no es evitar una vulneración de la confianza otorgada por el Parlamento al ejecutivo, sino defender el carácter instrumental que tienen los presupuestos para que el Gobierno ejerza su función. Y por esta misma razón, afirma de manera categórica que «el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 CE».

Además, según las SSTC 94/2018 y 53/2021, no puede el Gobierno oponerse a la tramitación de una iniciativa aduciendo que afecta a «escenarios presupuestarios plurianuales» o a los denominados «ejercicios plurianuales», y ello porque:

- Por un lado, el establecimiento de determinados objetivos de estabilidad para ejercicios inmediatamente posteriores a los de un presupuesto en vigor, «carecen de las características propias de la ejecución presupuestaria (por ejemplo, de partidas de gasto que hayan sido ya autorizadas por la ley de presupuestos correspondiente), y su eficacia se limita a determinar el marco en el que deberán elaborarse los presupuestos de ejercicios siguientes. Pero, ni las partidas de gasto, ni tampoco las específicas perspectivas de ingresos presupuestarios quedan concretadas y mucho menos autorizadas a su ejecución en aquel escenario de futuro, porque, en los citados períodos, los posibles cambios que experimenten los ciclos económicos y financieros, así como los que surjan de las nuevas necesidades sociales, requieren de la oportuna modificación de los objetivos que, lógicamente, deberán comportar también una actualización de aquellos, materializada en las posteriores leyes anuales de presupuestos, que deberán estar sometidas a la aprobación parlamentaria, al tiempo que la elaboración de las correspondientes partidas de ingresos y gastos, necesariamente deberá desarrollarse de acuerdo con los parámetros que aquellos hayan dispuesto».

- Y, por otro, porque «si bien es cierto que todo presupuesto está lógica y temporalmente conectado con las cuentas públicas aprobadas en ejercicios anteriores y con las que se prevé elaborar para los ejercicios futuros, no lo es menos que tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio de la facultad gubernamental de veto presupuestario se restringe, igualmente, a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso».

Por tanto, señala la STC 94/2018, «la decisión de aplicar la facultad del artículo 134.6 CE a escenarios temporales posteriores a los de un presupuesto en vigor lleva consigo una extensión en la potestad de su ejercicio que excede del propio marco constitucional, que limita tal aplicación a las partidas presupuestarias que impliquen una modificación de las partidas de ingresos o de gastos ya autorizados y aprobados previamente por el Parlamento en la ley de presupuestos».

Pero también, no respetar este aspecto temporal, señala la STC 53/2021, «constituye una limitación contraria al ejercicio de la vertiente esencial y más genuina del *ius in officium* de los parlamentarios, como es la del derecho a la iniciativa legislativa y a que las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios puedan ser sometidas al debate de oportunidad política ante el pleno de la Cámara».

Por lo que se refiere a los requisitos materiales para la presentación del denominado “veto presupuestario”, el Tribunal Constitucional exige que la oposición se ejerza «de manera expresa y motivada teniendo en cuenta su finalidad, que radica en que una vez aprobado el presupuesto y durante su ejecución no pueden, sin su consentimiento, plantearse iniciativas que alteren el equilibrio de los presupuestos». Esta motivación deberá expresar la incidencia de la iniciativa sobre el presupuesto, «precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas». Y si bien el Gobierno dispondrá en todo caso de un amplio margen de apreciación en su estimación de si se afecta o no, y en qué medida, a los ingresos y gastos de su presupuesto, la propia finalidad del precepto (la salvaguarda del plan presupuestario) hace que la oposición del Gobierno haya de ceñirse a los casos en los cuales una proposición de ley o enmienda tenga incidencia directa e inmediata sobre el contenido mínimo, necesario e indispensable de toda ley de presupuestos, que está constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos.

Por último, y en relación con el procedimiento de aplicación de esta potestad, el Tribunal Constitucional se ha referido a las funciones que las Mesas, en cuanto órganos calificadores de la iniciativa del Gobierno, ejercen y, en este sentido, ha destacado que dos son sus responsabilidades, la primera implica que «su actuación debe salvaguardar, además y al mismo tiempo, la competencia que, en exclusiva, atribuye el artículo 134.6 CE al Gobierno, de acuerdo con el principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre órganos constitucionales», mientras que la segunda de sus

responsabilidades lleva aparejado el deber de «velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del artículo 23 CE» ya que, como se ha señalado más arriba, la presentación de una proposición de ley o de enmiendas por parte de los parlamentarios o de los grupos parlamentarios forma parte del núcleo esencial del *ius in officium* de los representantes elegidos, «de modo que la inadmisión de esa iniciativa legislativa, por parte del órgano parlamentario de referencia, incide de modo esencial y directo en el ejercicio de la función parlamentaria».

Así mismo, el Alto Tribunal ha precisado cómo debe ser ejercida la función calificadora, para lo cual establece que el órgano encargado de llevarla a cabo realiza una función jurídico-técnico que no puede responder a criterios de oportunidad política. Según señala la STC 53/2021, «(s)e trata de un doble control, formal y material. En lo que respecta al primero de ellos, bastará con verificar que el Gobierno ha dado respuesta expresa y motivada, dentro de plazo, a la remisión de la proposición de ley (o enmienda), a los efectos de mostrar su disconformidad, en su caso, en cuanto a la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante (aumento de los créditos o disminución de los ingresos)». En lo que se refiere al control material, «la mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno», y «podrá rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo en aquellos casos en los cuáles el Gobierno no haya concretado la afectación al presupuesto (una vez comprobado que el veto ejercido es de índole presupuestaria)», pero «sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan solo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis».

En fin, según se desprende de la mencionada STC 53/2021, la motivación que justifique el acuerdo del correspondiente órgano calificador respecto de la concurrencia del presupuesto material habilitante de la facultad de veto presupuestario —y con el fin de no incumplir la función de control que le corresponde a ese órgano respecto de la disconformidad planteada por el Gobierno— no puede ser ni abstracta ni formalista, y, consecuentemente, tampoco habrá de limitarse a señalar que el Gobierno ha ofrecido una explicación razonada de su oposición a la admisión a trámite de la proposición de ley o enmienda, sin dar respuesta a los argumentos que los parlamentarios o los grupos parlamentarios puedan alegar «acerca de que la iniciativa legislativa no supone un aumento de los créditos presupuestarios en el ejercicio actual». Motivación, en definitiva, en la que hace también hincapié la STC 94/2018, al ser responsabilidad de las Mesas de las Cámaras la defensa del *ius in officium* de los parlamentarios.

En conclusión, y tal y como señala al final de sus fundamentos jurídicos la propia Sentencia 34/2018, «(t)eniendo en cuenta, (...), que cualquier iniciativa o proposición de ley es susceptible de suponer un incremento de gasto o una disminución de ingresos, el Gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos

y gastos presupuestarios. Esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética. Debe además referirse al presupuesto en particular, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que, en el futuro, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, pues ello supondría un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las Cámaras la propia Constitución (art. 66 CE)».

A pesar de la claridad de las Sentencias sobre la prerrogativa del Gobierno que reconoce el artículo 134.6 de la Constitución, en la XIV Legislatura no han sido pocos los supuestos de conflicto entre el Gobierno y las Cámaras, suscitados en torno a esta figura.

Centrándonos en los conflictos que han tenido lugar en el Senado, observamos que el Gobierno ha presentado su veto presupuestario a numerosas proposiciones de Ley, en concreto, y hasta mayo de 2022, ha presentado el veto a 15 de estas iniciativas (cuando en la X y la XII legislaturas, por ejemplo, no se presentó ninguno), siendo la Mesa de la Cámara la que ha adoptado los acuerdos de no tramitación y resuelto los recursos que se hayan podido plantear.

Pero más trascendencia ha tenido la oposición del Gobierno a la tramitación de enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios a los siguientes Proyectos de Ley:

- Con ocasión de la tramitación del Proyecto de Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego, se suscitó un precedente que se resume en la Resolución de la Presidencia del Senado de 25 de junio de 2021 (BOCG, sección Senado, de 1 de julio de 2021. Núm. 210) por la que resuelve la controversia planteada con ocasión de la tramitación de una propuesta de modificación que proponía incluir a los servicios de peluquería, barbería y estética, a partir del 1 de enero de 2022, entre aquellos que tienen un tipo impositivo reducido, y que fue presentada durante el debate del Dictamen del citado proyecto en el Pleno del Senado. Dicha resolución dispone lo siguiente:

«1.º Estimar las solicitudes de resolución de la controversia formuladas por el Gobierno y por el Grupo Parlamentario Socialista en virtud de lo dispuesto en el artículo 151.5 del Reglamento del Senado.

2.º Declarar la nulidad de la votación en el Pleno de la propuesta de modificación con número de registro de entrada 103.309.

3.º Ordenar, en consecuencia, la no inclusión de dicha enmienda en el mensaje motivado que el Senado debe remitir al Congreso de los Diputados en virtud de lo dispuesto en los artículos 90.2 de la Constitución y 106.1 del Reglamento de la Cámara.

4.º Dar traslado de la presente Resolución al Gobierno, a los Grupos parlamentarios de la Cámara y a la Secretaría General del Senado.»

Sin entrar, por ahora, en análisis más profundos sobre esta resolución, lo cierto es que ella, y la de 30 de junio por la que se desestima la solicitud de reconsideración presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado, ha sido ya recurrida en amparo ante el Tribunal Constitucional por vulneración del artículo 23 de la CE.

- Con ocasión de la tramitación del Proyecto de Ley por la que se modifica el Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019, el Gobierno se opuso a un gran número de enmiendas, lo que se trasladó por la Presidencia del Senado al Presidente de la Comisión en relación con todas ellas menos una (la enmienda 57), ya que, en aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional antes expuesta, no se consideraba justificada la oposición del Gobierno a dicha enmienda. Posteriormente el Ejecutivo, además, retiró la oposición a otra de las enmiendas (la enmienda 54) que se tramitó y fue aprobada.
- Finalmente, con ocasión de la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, el Gobierno, rompiendo con una larga práctica parlamentaria en el Senado, vino a oponerse a la tramitación de un elevado número de enmiendas que se habían presentado a dicho proyecto de Ley, trayendo a la primera línea la vieja polémica doctrinal de si el artículo 134.6 de la CE es de aplicación también al proyecto de ley de presupuestos o, como parece apuntar el Tribunal Constitucional en las sentencias antes expuestas, la oposición solo es válida frente a presupuestos aprobados, condición que no se cumple cuando se está tramitando precisamente el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado.

En esta ocasión el escrito de oposición del Gobierno se presentó una vez ya reunida la Ponencia para informar el proyecto de ley, pero antes de que la Comisión de Presupuestos aprobara el Dictamen, que finalmente fue el texto propuesto por la Ponencia, que no incluía ninguna modificación respecto del texto remitido por el Congreso, por lo que ninguna de las enmiendas afectadas por la oposición gubernamental fue sometida a votación en comisión.

Posteriormente, la Mesa del Senado, en su reunión del día 20 de diciembre de 2021, acordó «Admitir a trámite, por mayoría, la

disconformidad del Gobierno para la tramitación de dichas enmiendas, respecto de las cuales se da por concluida la tramitación de las mismas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 134.6 de la Constitución, con excepción de las enmiendas números 2662, 2889, 3732, 3797, 3827, 3863 y 3402», acuerdo que este mismo órgano ratificó en su reunión del día siguiente, ante la solicitud de reconsideración presentada por varios grupos parlamentarios contra la decisión de dar por concluida la tramitación de la mayoría de enmiendas vetadas por el Gobierno. La Mesa, para fundamentar su decisión, alegó que su función de calificación debe ajustarse a las pautas consignadas por el Tribunal Constitucional, de tal forma que solo le corresponde el control reglado sobre el ejercicio de la facultad del Gobierno, «a cuyo efecto, debe examinar el cumplimiento de los requisitos formales y que la motivación aportada precise la incidencia que, sobre los gastos e ingresos públicos, tiene la iniciativa objeto de su disconformidad, especificando las concretas partidas presupuestarias afectadas». En definitiva, y según este órgano calificador, había quedado acreditado el cumplimiento de estos requisitos «pues la disconformidad del Gobierno se produce dentro del plazo reglamentario y aporta la pertinente motivación de forma individualizada, sea por aumento de los gastos o por minoración de los ingresos, así como el importe, la sección, el servicio y el concepto concretos que resultan afectados», no pudiendo en consecuencia, adoptar otro acuerdo distinto del de admitir a trámite la disconformidad del Gobierno. Con ello, la Mesa del Senado rompe con la mencionada práctica de no admitir “vetos presupuestarios” en la tramitación de la ley de presupuestos generales del Estado por no ser este todavía un presupuesto en vigor, argumento que ni menciona en la referida resolución.

Por otra parte, el Gobierno, al amparo de lo establecido en el artículo 151.5 del Reglamento de la Cámara, solicitó a la Presidencia del Senado la solución de la controversia en relación con aquellas enmiendas que la Mesa sí había mantenido vivas. La Presidencia del Senado, mediante resolución de 20 de diciembre de 2021 (BOCG, sección Senado, de 21 de diciembre de 2021. Núm. 274), resolvería en favor del Ejecutivo, sobre la base de argumentos no exentos de polémica.

No obstante, por el momento, debemos esperar. Solo el tiempo puede aclarar si también respecto de esta tramitación se presentará recurso ante el Tribunal Constitucional y cuál será la interpretación que dicho Tribunal haga de la siempre confusa relación entre el artículo 134.6 CE y la tramitación del proyecto de ley de presupuestos generales del Estado.

#### IV. TEMPORALIDAD DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

La tercera de las especialidades a las que se ha hecho referencia al principio del artículo incide directamente sobre las peculiaridades temporales de los presupuestos, especialidades como la de su vigencia anual o la del ciclo temporal de su aprobación.

Centramos pues el último punto de esta exposición, en los supuestos de prórroga presupuestaria y en las alteraciones en el ciclo presupuestario que, cada vez de forma más habitual, se han ido sucediendo al aprobar la ley de presupuestos generales del Estado, aun siendo conscientes de que la temporalidad de la ley de presupuestos abre un sinfín de cuestiones dignas de un estudio más profundo.

En este sentido, el análisis de la temporalidad de la ley de presupuestos ha de partir de la afirmación que recoge el Tribunal Constitucional en su Sentencia 3/2003, de 16 de enero, según la cual «la ley de presupuestos constituye en la actualidad una habilitación de ingresos y una autorización de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un ejercicio económico que ha de coincidir con el año natural.(...); esto es, se trata de una autorización que tiene un plazo de vigencia sometida a un límite temporal constitucionalmente determinado, concretamente, el de un año».

Es más, en numerosas sentencias (SSTC 195/1994, 32/2000, 109/2001, y 67/2002) al abordar este aspecto de la temporalidad, el Tribunal Constitucional ha venido a afirmar que la función presupuestaria que ejercen las Cortes Generales ex artículo 66.2 de la Constitución consiste precisamente en la aprobación cada año de una ley de presupuestos. Ello sin perjuicio de «la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el supuesto de que la ley de presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente», en cuyo caso, según pone de relieve la mencionada Sentencia 3/2003, «se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos». Considerándose, por la STC 215/2014, de 18 de diciembre, la prórroga de los presupuestos «una regla constitucional que es predicable de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica, en la medida que responde a la garantía del equilibrio financiero de las Administraciones públicas y del ejercicio de la acción política del Gobierno».

Ahora bien, continua la mencionada Sentencia del año 2003, «teniendo la autorización de gastos prevista en la Ley de presupuestos un carácter anual, es evidente que la prórroga de los créditos autorizados constituye, (...) un mecanismo excepcional que opera en bloque y exclusivamente en aquellos casos en los que, finalizado el ejercicio presupuestario, aún no ha sido aprobada la nueva Ley. La prórroga opera, además, como un mecanismo automático, *ex Constitutione*, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido, durante el tiempo que medie entre

el inicio del nuevo ejercicio presupuestario y hasta la aprobación de los nuevos». Ejemplo de este automatismo sería la falta de cláusula de entrada en vigor de las leyes de presupuestos que se aprueban cumpliendo el ciclo presupuestario al que alude el artículo 134.3 CE.

Por otra parte, el hecho de que la prórroga presupuestaria opere en bloque impide la aprobación por el ejecutivo de leyes parciales que modifiquen los presupuestos prorrogados, sin cumplir los requisitos a los que alude el apartado 5 del artículo 134 de la CE y que hemos ya analizado en el punto 3.2.1 del presente trabajo; «(n)o es posible, desde el punto de vista constitucional, que en una situación de prórroga presupuestaria se apruebe una ley que, no siendo la de los presupuestos generales para un ejercicio dado, produzca el cese total o parcial de las autorizaciones de gasto prorrogadas», sí admite, no obstante, el Tribunal Constitucional la aprobación de normas de adaptación de los créditos presupuestarios prorrogados siempre que estas disposiciones respondan, «bien a obligaciones previas contraídas (fundamentalmente en materia de retribuciones del sector público y de pensiones públicas), bien a operaciones financieras de avales, garantías y deuda pública».

Así mismo, la plena vigencia y operatividad de un presupuesto prorrogado, tal y como hemos analizado en el punto 3.2.2 del presente trabajo, ha traído como consecuencia que el Tribunal Constitucional reconozca la plena aplicación del artículo 134.6 CE en un presupuesto prorrogado (STC 34/2018).

Sin entrar en más detalles apuntamos ahora los supuestos de prórroga presupuestaria y las alteraciones en su ciclo temporal de aprobación que se han ido produciendo.

- Como consecuencia de la celebración de elecciones generales el 28 de octubre de 1982, los Presupuestos Generales del Estado aprobados para ese año quedaron automáticamente prorrogados para el año siguiente. Asimismo, se aprobaron:
  - El Real Decreto-Ley 24/1982, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que fue convalidado por el Pleno del Congreso el 27 de enero de 1983, y tramitado como Proyecto de Ley, resultando aprobada la Ley 5/1983, de 29 de junio, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Financiera y Tributaria.
  - Y la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983.
  
- Como consecuencia de la celebración de elecciones generales el 29 de octubre de 1989, los Presupuestos Generales del Estado aprobados para ese año quedaron automáticamente prorrogados para el año siguiente. Asimismo, se aprobaron:

- El Real Decreto-Ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre Medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que fue convalidado por el Pleno del Congreso el 10 de enero de 1990 y tramitado como Proyecto de Ley, resultando aprobada la Ley 5/1990 de 29 de junio, sobre medidas en materia presupuestaria, Financiera y tributaria.
  - Y la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.
- Como consecuencia de la celebración de elecciones generales el 3 de marzo de 1996, los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el año 1995 quedaron automáticamente prorrogados para el año siguiente. En este caso, la prórroga presupuestaria se prolongó durante todo el ejercicio económico y únicamente se aprobó el Real Decreto-Ley 1/1996, de 19 de enero, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementarios destinados a atender la actualización de retribuciones y otras obligaciones de personal activo, la financiación de la sanidad pública, el traspaso de competencias a las comunidades autónomas en materia de universidades, la participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y determinadas actuaciones inversoras en la cuenca del Guadalquivir. Este Real Decreto-Ley fue convalidado por la Diputación Permanente del Congreso el 30 de enero de 1996.
- Como consecuencia de la celebración de elecciones generales el 20 de noviembre de 2011, los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el año 2011 quedaron automáticamente prorrogados para el año siguiente. En este caso, iniciado ya el año 2012 se aprobaron unos Presupuestos para ese mismo ejercicio: Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.
- Como consecuencia de la celebración de elecciones generales el 20 de diciembre de 2015, los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el año 2016 se aprobaron antes de lo habitual. La iniciativa se presentó en el Congreso de los Diputados el 4 de agosto y los presupuestos quedaron aprobados por Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.
- Como consecuencia de la celebración de elecciones generales el 26 de junio de 2016, tras el fracaso para formar Gobierno en la XI legislatura, los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el año 2016 quedaron automáticamente prorrogados para el año siguiente. En este caso, iniciado ya el año 2017 se aprobaron unos Presupuestos para ese mismo ejercicio: Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

- La falta de estabilidad Parlamentaria retrasó la aprobación de los Presupuestos Generales para el año 2018, que fueron aprobados por Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, prorrogándose los de 2017 hasta esa fecha. Además, el proyecto de Ley de estos Presupuestos se presentó con un Gobierno del Partido Popular, pero su aprobación definitiva se produjo una vez había prosperado la moción de censura presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y, por tanto, bajo el Gobierno de este partido.
- Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 quedaron prorrogados al aprobar el Congreso de los Diputados, el 13 de febrero de 2019, una enmienda de devolución al Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales para el año 2019. Este rechazo supuso la disolución de las Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones el 28 de abril de 2019. Tras el fracaso para formar Gobierno en la XIII legislatura se convocaron nuevas elecciones para el 10 de noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 quedaron prorrogados nuevamente, esta vez al año 2020, doble prórroga que en el nivel estatal no había ocurrido nunca.

La especialidad temporal de los presupuestos no solo incluye los supuestos de prórroga, sino también el propio ciclo temporal para su aprobación. Conforme al artículo 134.3 de la CE «El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior» Esto ha supuesto que los presupuestos se presentaban al final del mes de septiembre del año anterior al de su vigencia salvo algunas excepciones:

- Los Presupuestos Generales para el año 1985 se presentaron el 10 de octubre de 1984.
- Los Presupuestos Generales para 2016 se presentaron el 4 de agosto de 2015.
- Además, en ocasiones (2018), y en la mayoría de los supuestos de prórroga (1990, 2012, 2017 y los fallidos de 2019), el ciclo presupuestario se ha visto alterado pasando a desarrollarse durante el primer semestre del año.
- Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 se presentaron el 28 de octubre de 2020. Mientras que el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 se presentó el 13 de octubre de 2021. En ambos casos tampoco se presentó a las Cámaras el objetivo de estabilidad presupuestaria, alegándose una situación de emergencia extraordinaria del artículo 135.4 de la CE.

Si bien estas alteraciones en el ciclo presupuestario no han sido especialmente cuestionadas no podemos si no apuntar el hecho de que tienen con-

secuencias en el ámbito de la UE, ya que el control que se ejerce desde las instituciones europeas sobre la política presupuestaria del Estado español se ha visto claramente desvirtuado, haciendo más difícil el control por los parlamentos del cumplimiento de las recomendaciones europeas, pero esto abre una nueva problemática de la función presupuestaria y su relación con el derecho comunitario que, sin duda, exige una reflexión más sosegada.