



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO:
EFECTOS DE SU PRÓRROGA Y LIMITACIONES**

Autor: Covadonga Romero Eyaralar

5º E3 D

Derecho Tributario

Tutor: Antonio Palou Bretones

Madrid

Abril 2020

RESUMEN.....	4
PALABRAS CLAVE	4
ABREVIATURAS.....	5
1 INTRODUCCIÓN.....	6
2 EL PRESUPUESTO6	6
2.1.Naturaleza y funciones	9
2.2. Régimen jurídico	11
2.3.Concepto legal	12
3 LA LEY DE PRESUPUESTOS	12
3.1. Efectos.....	12
<i>2.1.1.Efectos con respecto a los gastos</i>	<i>13</i>
<i>2.1.2. Efectos con respecto a los ingresos</i>	<i>13</i>
3.2. Naturaleza de la ley	14
3.3. Contenido de la Ley de Presupuestos.....	17
<i>3.3.1 Estado de gastos e ingresos o contenido mínimo</i>	<i>17</i>
<i>3.3.2 Articulado o contenido eventual.....</i>	<i>19</i>
4 PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS.....	21
4.1. Principio de legalidad presupuestaria.....	22
4.2. Principio de anualidad	22
4.3. Principio de unidad.....	22
4.4. Principio de estabilidad	24
4.5. Principio de unidad de caja.....	27
4.6.Principio de universalidad	27
4.7.Principio de especialidad	27
5 EL CICLO PRESUPUESTARIO	29
5.1. Elaboración.....	30
5.2. Aprobación por las Cortes	32
6 LA PRÓRROGA	36
6.1. Introducción y concepto	38
6.2. Antecedentes.....	38
6.3. Notas.....	39
<i>6.3.1 Automática.....</i>	<i>39</i>
<i>6.3.2.Temporalmente ilimitada</i>	<i>40</i>
<i>6.3.3.Materialmente limitada.....</i>	<i>40</i>

6.4 Efectos	41
6.4.1.El estado de ingresos	43
6.4.2. El estado de gastos	43
6.4.3. Modificaciones de crédito.....	45
6.4.4.Articulado	47
7 EL DECRETO LEY COMO ALTERNATIVA	49
8 CONCLUSIONES	52
BIBLIOGRAFÍA	55

RESUMEN

La ley de presupuestos del Estado es una norma de carácter anual que goza de un ciclo legislativo especial que permite cumplir con su temporalmente limitada vigencia. Fruto del quebrantamiento de este ciclo, se activa la figura de la prórroga. El objetivo de este trabajo es analizar los efectos con respecto al presupuesto prorrogado y las limitaciones que presenta el mecanismo. Para ello, se comienza por entender la figura del presupuesto y cómo este se inserta en el ordenamiento mediante una ley especial, que integra los principios presupuestarios y que goza de un ciclo glosado por fases que, de no prosperar, dan lugar a la prórroga. Estudiada esta y sus efectos, se concluye que la realidad práctica ha deteriorado su relevancia.

Palabras clave: *Presupuesto, Ley de Presupuestos, núcleo indisponible, núcleo eventual, ingreso, gasto, modificaciones tributarias, prórroga*

ABSTRACT

The State budget law is an annual rule with a special legislative cycle that allows it to be in force for a limited period of time. As a result of the break in this cycle, the figure of the extension is activated. The objective of this paper is to analyze the effects with respect to the extended budget and the limitations presented by the mechanism. To this end, the paper begins by understanding the figure of the State budget and how it is inserted into the system through a special law that integrates the budgetary principles. Afterwards, the phases of preparation, amendment and passing are analyzed in order to introduce the figure of the extension. Having studied the extension and its effects, it is concluded that the practical reality has deteriorated its relevance.

Keywords: *Budget, Budget Act, unavailable core, contingent core, income, expenditure, tax changes, extension*

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
AGE	Administración General del Estado
Airef	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
CE	Constitución Española
CCAA	Comunidades Autónomas
LGP	Ley General Presupuestaria
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
PGE	Presupuestos Generales del Estado
TC	Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional

1. INTRODUCCIÓN

El presupuesto del Estado goza de una relevancia especial en el sistema de fuentes de nuestro ordenamiento, tanto por su significado dentro del Estado de Derecho como por su función como instrumento de la vida. En este trabajo se tratará de profundizar en su estudio, de manera que permita entender la figura de la prórroga, su fundamento y operabilidad.

De esta manera, el objeto de este trabajo es atender a los efectos de la prórroga con respecto al presupuesto prorrogado, y las limitaciones de la misma desde un punto de vista jurídico.

Para ello, dado que esta se produce con el quebrantamiento del ciclo presupuestario, se comenzará por analizar el presupuesto y su naturaleza, que se inserta en el ordenamiento jurídico mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Desde el estudio de las normas que regulan el presupuesto y la obra de diferentes juristas, se atenderá al contenido de la Ley de Presupuestos, los principios que lo inspiran y el ciclo presupuestario previsto para que el presupuesto se renueve cada año, y cuya ruptura activa la figura de la prórroga.

Finalmente, se analizará la figura de la prórroga, atendiendo a sus características, y contenido sobre el que despliega efectos, para después realizar un análisis desde una perspectiva más práctica, fundado en la experiencia de los últimos años. De nuevo, desde la interpretación de la legislación y la doctrina constitucional y académica.

2. EL PRESUPUESTO

2.1. Naturaleza y funciones

El derecho financiero o derecho de la Hacienda Pública es aquel que regula la actividad financiera pública. La actividad financiera es aquella llevada a cabo por el Estado y los demás entes públicos para, por un lado, la realización de los gastos inherentes a las funciones que desarrollan, y por otro, la obtención de los ingresos necesarios para afrontar estos gastos¹.

¹ Pérez Royo, F., *Derecho Financiero y Tributario. Parte General.*, 23 ed., Aranzadi, Pamplona, 2014, p. 36

Así, esta actividad es pública, por razón del objeto, al estar destinada a la satisfacción colectiva, como por razón del sujeto, por ser el Estado un ente público. De igual manera, es una actividad medial o instrumental, dado que tiene por finalidad la obtención de medios dinerarios para el desarrollo de las funciones públicas. Y esta actividad es también jurídica, dado que origina la disciplina de la cual es objeto de estudio: el derecho financiero.

Al equiparar la mayoría de la doctrina la actividad financiera con Hacienda Pública, hay que atender a que esta última se concibe como un conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico del Estado, o desde un punto subjetivo, como el sujeto titular de dichos derechos y obligaciones. Es decir, Hacienda Pública es titular de la actividad financiera.

Así, en esta actividad financiera se pueden apreciar dos vertientes, que precisamente dan lugar a las dos grandes ramas del Derecho Financiero. Por un lado, la referida a los ingresos, y en especial a los tributos, y por otro, la que respecta a los gastos, que es la que verdaderamente nos interesa a efectos de la finalidad de este trabajo.

En lo que respecta a la primera, los ingresos públicos pueden ser de varias clases: tributarios, crediticios o patrimoniales. Al derecho financiero le interesan primordialmente los primeros. Ello se debe, primero, a que prácticamente la totalidad de las entidades públicas se financian a través de tributos, pero, sobre todo, a su régimen jurídico por razón de su fundamento. Y es que, si bien los tres tipos se destinan a la financiación de los gastos públicos, únicamente la naturaleza del tributo es inherente a la finalidad contributiva. Mientras que una multa o sanción pecuniaria persigue una finalidad correctiva, sirviendo su recaudación también como fuente financiadora, la propia existencia del tributo se fundamenta en la necesidad colectiva de un Estado moderno de cubrir ciertas prestaciones. Es así que se tiende a identificar el fundamento del tributo con el respeto a los valores inspiradores del Estado Social de Derecho. Por todo ello, se llega a identificar — erróneamente —, el derecho de los ingresos públicos, con el derecho tributario.²

Ahora bien, en lo que nos interesa, la actividad financiera deriva en una segunda vertiente: los gastos públicos. No obstante, a diferencia de lo que ocurre con los ingresos, o a efectos

² Calvo Ortega, R., Calvo Vérguez, J., *Curso de derecho financiero. Derecho tributario. Parte General, Parte Especial. II. Derecho presupuestario*, 23. Ed, Aranzadi, Pamplona, 2019 pp. 662.

de simplificar la reflexión, con los tributos, al derecho financiero relativo a los gastos se refiere únicamente a su dimensión formal. Se preocupa por los mecanismos reguladores del empleo de recursos públicos, atendiendo a los procedimientos de asignación, efectiva realización y control³. En definitiva, deja a un lado la sustantividad de esta asignación, que entiende susceptible de estudio por la teoría del servicio público.

Poniendo ya foco por tanto en el aspecto procedimental, la institución fundamental que engloba lo que concierne al derecho financiero en el ámbito del gasto público es el presupuesto. Es por tanto el ciclo presupuestario y el conjunto de principios y normas que engloban a este, donde se identifica la ordenación jurídica del gasto público.

Habiendo introducido la dualidad de este derecho financiero, conviene destacar la diferencia entre el tributo y el presupuesto en términos de relevancia constitucional. Así, a diferencia del tributo, el núcleo fundamental de la regulación del presupuesto se encuentra recogido en la norma fundamental. Ello obedece a la tradicional concepción del presupuesto como una figura clave en el desarrollo de la política estatal, así como a ser concebido como un ejemplo paradigmático del funcionamiento del principio de separación de poderes. Y es que, si el Gobierno lleva a cabo sus funciones con cargo legítimo al caudal público, es precisamente porque esta legitimidad la otorgan las Cortes al aprobar la asignación de recursos por la vía parlamentaria⁴.

La doctrina entiende que son tres las funciones del presupuesto. En primer lugar, es instrumento de ordenación y racionalización de la actividad financiera. Por otro lado, produce efectos en cuanto a la realización de los gastos, dado que han de estar garantizados y previstos en tiempo y forma por este. Y por último, cumple una función política. Este recoge de forma unitaria el plan de actuación económica del Sector Público, de manera que sirve para dos cosas: primero — para emitir un juicio razonado sobre su actuación—, y segundo — para ejercer control sobre el Gobierno—⁵.

Es un instrumento necesario para que el gobierno pueda llevar a cabo sus funciones y políticas, y a la vez una herramienta de control para el parlamento. Es por ello que su naturaleza se vincula a las formas democráticas de gobierno. Antiguamente, el monarca absoluto se dedicaba a exigir impuestos para sufragar los gastos a los que precisaba hacer

³ Melado Lirola, M.I. “Los instrumentos de control parlamentario de la ley de presupuestos generales del estado”. *Teoría y Realidad Constitucional*, n.19, 2007, p.173

⁴ Pérez Royo, F., *op.cit.*, p.536.

⁵ Calvo Ortega, R., Calvo Vérguez, J., *op. cit.*, pp.662-663.

frente, gastos que se apreciaban a discreción de su corte y bajo su aprobación última. Con el nacimiento del Estado de Derecho y la separación de poderes, todo Estado constitucional — salvando las distancias según el grado de separación y las tradiciones políticas—, por imperfecta o embrionaria que sea su democracia, recoge en su ordenamiento la participación y necesaria conjugación de ambos poderes en el ciclo presupuestario.

2.2. Régimen jurídico

Entendida la naturaleza y función del presupuesto en sí mismo, debemos proceder a examinar el concepto legal recogido en el ordenamiento. En el ordenamiento español, como se apuntaba previamente, el presupuesto goza de reconocimiento por la Constitución. Si bien el núcleo fundamental está contenido en la norma fundamental, es realmente en la Ley General Presupuestaria donde hallamos su concepto legal. Así, las tres grandes bases o fuentes reguladoras del presupuesto son la Constitución, la Ley 34/2003, General Presupuestaria, y la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Financiera y Sostenibilidad Presupuestaria. Los Reglamentos de las Cámaras, por otro lado, recogen la regulación de la participación y competencias presupuestarias del legislativo en el ciclo presupuestario.

En este sentido, el artículo 134 CE recoge en sus siete apartados los aspectos más relevantes de esta figura, entre otros (i) la competencia del Gobierno para elaborarlos y la de las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación, (ii) su carácter temporal y (iii) la imposibilidad de la Ley de Presupuestos — expresión formal de estos—, para crear tributos. En definitiva, en este precepto se consagran los principios de universalidad, unidad y temporalidad que orientan su elaboración y rigen su contenido.

El artículo 135, modificado en 2011 en respuesta a las exigencias de la Unión Europea de redirigir el fortalecimiento y sostenibilidad de la economía, introduce el principio de estabilidad presupuestaria, al que tendrán que atenerse todas las administraciones públicas en su actuación. Así, establece la prohibición al Estado y las CCAA de incurrir en déficit estructural, medido en función de unos márgenes fijados en el articulado de una Ley Orgánica, por mandato de la Unión Europea.

Además de la novedad introducida tras la reforma, este precepto contiene indicaciones dirigidas al Estado y CCAA con respecto a la emisión de deuda pública y contracción de crédito, a cuyo pago otorga prioridad absoluta, y cuyo importe está limitado a un determinado valor de referencia, también fijado por la UE, sobre el Producto Interior Bruto.

La metodología y procedimiento para calcular y garantizar estos umbrales de déficit y deuda, tal y como reza el propio artículo, se desarrollan en la LOEPSF. Dentro de su exposición de motivos se detallan sus objetivos, dirigidos a garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, fortalecer la estabilidad de la economía, y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria⁶.

Ambos preceptos constitucionales se ubican dentro de la parte orgánica de la norma, considerados de carácter formal. Si bien, existe un tercer artículo dentro del referente de mayor rango normativo de nuestro ordenamiento, referido al ámbito regulatorio del presupuesto, enmarcado en el Capítulo II del Título I, es decir, en la parte dogmática de nuestra norma fundamental y, en consecuencia, susceptible de recurso de amparo en virtud del art. 53 CE.

Este art. 31.2 se refiere a la sujeción de, por un lado, la realización del gasto público a una asignación equitativa, y por otro, la observancia a la eficiencia y economía en la realización y ejecución del presupuesto. Este precepto ha sido acuñado por la doctrina como *principio de justicia material del gasto público*⁷. El gasto público no está sólo garantizado formalmente por el hecho de que sea aprobado y controlado por el Parlamento — órgano de representación nacional—, sino también que la orientación de este ha de estar presidida por la equidad, la eficiencia y la economía. Es decir, mediante esta inclusión, el constituyente no sólo atiende ya a cuestiones de carácter formal procedimentales en materia presupuestaria, sino que recuerda a los competentes de llevar a cabo el desarrollo y ejecución del presupuesto que este ha de orientarse a la colectividad y al ciudadano singular.

⁶ Orón Moratal, G., “El presupuesto estatal ante el Derecho comunitario: en especial, de la bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos”, *Revista española de derecho financiero*, n.44, 2009, pp. 940-946.

⁷ Pérez Royo, F., *op.cit.*, p.534.

No obstante, si bien tanto la Constitución como la Ley Orgánica por la que se desarrolla el art. 135 CE son fuentes reguladoras del Presupuesto, es la LGP la que regula con mayor profundidad y exhaustividad esta figura. Esta, reformada por tercera vez con objeto de incluir las modificaciones motivadas por la adhesión al tratado de Maastrich, desarrolla los preceptos constitucionales y ejerce de base jurídica principal del Presupuesto, desde su gestación hasta su derogación.

2.3. Concepto legal

Si bien la Constitución atiende a su núcleo fundamental, es el artículo 32 de la LGP⁸ donde se contiene la definición expresa del Presupuesto. La regulación actual de este precepto se separa de la establecida por su versión anterior, que distinguía entre gastos como cifra máxima de obligaciones asumibles, e ingresos como una estimación de lo que se prevé obtener resultante de la aplicación de las leyes tributarias. Sin embargo, esta distinción sigue constituyendo la esencia y carácter más destacable del concepto del presupuesto, y para atender a él debemos examinar los efectos de la Ley de Presupuestos en la que se instrumentalizan, con respecto a los ingresos, por un lado, y a los gastos por otro.

Así, en el desglose de este precepto y de los que le suceden, entendemos que el presupuesto es un acto cuyo contenido está sistematizado, aprobado por el legislativo con una validez temporal determinada, y con un valor jurídico diverso: por un lado, los ingresos, con valor provisorio, y que como tal pueden cumplirse o no. Por otro, los gastos, que son entendidos como una autorización al ejecutivo para gastar, y cuyo incumplimiento supone una infracción jurídica susceptible de sanción⁹.

De igual manera, recoge derechos y obligaciones de los órganos del sector público estatal, constituyendo este por tanto su ámbito subjetivo. Así, el sector público estatal¹⁰, está compuesto por la Administración General del Estado, los organismos autónomos y

⁸ “Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”.

⁹ Calvo Ortega, R., Calvo Vérguez, J., *op. cit.*, p. 663

¹⁰ La propia ley recoge los sujetos a los que se extiende este concepto en su art. 2, si bien este es sustituido con la entrada en vigor de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

entidades públicas dependientes de esta, las entidades gestoras de la seguridad social, las sociedades mercantiles estatales, fundaciones, entidades estatales de derecho público y consorcios dotados de personalidad jurídica propia.

En lo referente a su ámbito temporal, su vigencia está restringida tanto en su conjunto – principio de anualidad – como en la imputación de los derechos y obligaciones contenidos en el estado de ingresos y gastos. Los criterios de imputación de los ingresos frente a los aplicados a los gastos difieren.

3. LA LEY DE PRESUPUESTOS

El presupuesto, entendido como el instrumento que contiene la previsión de ingresos y la asignación de créditos para la realización de la actividad pública encomendada al sector público, se formaliza en la Ley de Presupuestos. Esta ley, como venimos diciendo, es de carácter anual, goza de un ciclo legislativo especial, y está condicionada por el cumplimiento del acervo de los principios que la inspiran y ordenan.

A tenor del apartado 2º del art. 134 CE, los presupuestos incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal. No obstante, la dispar naturaleza entre estos dos grandes bloques hace necesaria una diferenciación entre los efectos que despliega respecto a unos y otros.

3.1. Efectos

3.1.1. Efectos con respecto a los gastos

La significación y efectividad de la Ley de Presupuestos con relación a los gastos y los ingresos varía en gran medida, debido a como venimos diciendo, la naturaleza y funcionabilidad de esta con respecto a las dos grandes vertientes. Los efectos que de esta se derivan difieren en base a la propia naturaleza de cada uno de los conceptos en el marco del derecho presupuestario. Si el gasto tiene carácter autorizador restrictivo, el ingreso es simplemente una mera previsión que sirve para emitir juicios valorativos¹¹.

¹¹ Calvo Ortega, R., Calvo Vérguez, J., *op. cit.*, p. 650

Así, por un lado, en lo que respecta al gasto, su carácter autorizador con alcance limitativo sugiere el estudio de la obligación que constituye la causa del gasto, en cuanto a su relación con la ley presupuestaria.

A efectos de su nacimiento, este no es objeto de estudio desde el punto de vista del presupuesto dado que (i) la obligación tributaria nace de la fuente que la genere¹² y (ii) el Derecho Financiero no entra a valorar la vertiente sustantiva del presupuesto. Es decir, la LGPE no origina el nacimiento de la obligación, sino que la fuente generadora es una ley de contenido material referida a la cuestión sustantiva de la obligación¹³.

Sí es, por otra parte, relevante la Ley de Presupuestos a efectos de la exigibilidad. Así, en virtud del art. 21 LGP, la obligación será exigible cuando exista crédito presupuestario recogido en la LGPE en cuantía suficiente para satisfacerla, así como cuando esta sea declarada en sentencia judicial firme.

En caso de no estar un gasto previsto en la LGPE, ello no implica su inexistencia — dado que puede haber sido originada por una ley sustantiva — pero sí la invalidez y consecuente nulidad de actos de rango inferior a la ley que incluyan un compromiso de gasto.

La excepción a esta regla general la contiene el art. 60 LGP, referido a las operaciones de tesorería, cuya exigibilidad no está vinculada a la LGPE en tanto se dan una vez aprobado el presupuesto. Se caracterizan por ser obligaciones relativas a gastos inaplazables, conocidas como modificaciones de crédito, con cargo a un fondo denominado de contingencia, cuyo límite no puede superar el 1% del total de la asignación de gastos. Así, estas serán satisfechas anticipadamente por el Tesoro, mientras se tramite y apruebe el crédito extraordinario. Un ejemplo de estas puede ser el fallo de una sentencia judicial firme por la cual se condene al Estado al pago de una indemnización cuantiosa, o sucesos extraordinarios como pueden ser inundaciones que hayan provocado perjuicios a bienes públicos.

3.1.2. Efectos con respecto a los ingresos

Por otra parte, la relación de la Ley de Presupuestos con el ingreso dista mucho de la del gasto. A diferencia de lo que ocurre con la política de gasto, y como peculiaridad del

¹² Art. 1089 CC

¹³ Art.20 LGP

ordenamiento español¹⁴, la mención del ingreso no responde a la configuración de este como vinculante ni limitativo.

Su inclusión en el presupuesto anual responde a la concepción de este último como figura racionalizadora de la gestión de las finanzas públicas, y este carácter se debe a la diferenciación a la que atendimos anteriormente dada por la separación entre el Derecho Tributario y el Derecho Presupuestario. Desde el punto de vista político-económico, sirve también para emitir un juicio global sobre el reparto de la carga tributaria, así como para estimar la magnitud de conceptos macroeconómicos como la deuda, el consumo y el ahorro¹⁵.

3.2. Naturaleza de la ley

El presupuesto es una figura de inexorable relación y necesaria conjugación entre los dos poderes, y como tal y más adelante se expondrá, se formaliza en la Ley de Presupuestos del Estado.

Es en función de la naturaleza de esta, que la capacidad y competencia del legislativo sobre ella en el procedimiento de aprobación está en mayor o menor grado garantizada. La distinción entre ley formal y material surge a finales de siglo XIX, como resultado de la problemática existente en la Alemania de Bismark, ante el interés político de que el Parlamento prusiano no tuviese que aprobar la Ley de Presupuestos¹⁶.

De mano un grupo de juristas encabezados por Gneist y Laband se configura la distinción entre la ley formal y la ley material. Mientras que la segunda puede crear reglas jurídicas, la primera únicamente se reviste de formalidad en el ordenamiento¹⁷.

A raíz de esta configuración, se defiende que no es necesaria la aprobación por parte del Parlamento dado que la Ley de Presupuestos es una ley formal, y la competencia

¹⁴ Astarloa Villena, F. “Algunos aspectos de la función presupuestaria en el constitucionalismo español”, *Anuario de derecho parlamentario*, n.13, 2002, pp. 133-158

¹⁵ Orón Moratal, G., *op.cit.*, p. 950

¹⁶ Calatayud Prats, I., “La fuerza activa de la Ley de Presupuestos ¿Ley formal o ley material? A propósito de la sentencia 238/2007 de 21 noviembre, del Tribunal Constitucional”, *Hacienda Canaria*, n. 34, 2011, pp. 7-15

¹⁷ Rodríguez Bereijo, A., “Jurisprudencia constitucional y derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.44, 1997, pp.12-16

legislativa del Parlamento consiste en la emanación de leyes de contenido material. Por ende, no compete sino al ejecutivo dictar disposiciones en relación con la organización del Estado.

De esta manera, pese a quienes entendían que esta distinción no era más que una argucia para sortear la necesidad de aprobación parlamentaria, la corriente distintiva siguió siendo objeto de estudio y defensa por diferentes escuelas europeas. Resultado de ello, Rogari apoya en su obra que la mayoría de los países europeos occidentales siguen una corriente predominantemente formalista. Las consecuencias de este carácter afectan a la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos, y en particular, a la capacidad de proponer enmiendas.

En el caso del ordenamiento español, esta disyuntiva es superada tanto por el constituyente en la redacción de la norma fundamental, como por el TC en múltiples fallos¹⁸ que, a modo de introducir el carácter singular de esta ley, concluye que “*excede la cuestión, en estos momentos superada*”.

La calificación de esta como especial procede de una decisión del órgano interpretativo, STC 27/1981, y que reiterará posteriormente, a través de la cual sienta las bases de interpretación del art. 134.7 CE, relativo a la creación y modificación de tributos por medio de la Ley de Presupuestos.

En tanto el Tribunal desarrolla su postura, alude a la singularidad de la LGPE a razón de una serie de cuestiones. En primer lugar, en lo referente al papel del Parlamento, y por otro, por el carácter instrumental de ésta, a disposición del ejecutivo, como mecanismo previsor y ejecutor de su política económica. Además de a causa del desdoblamiento de funciones y competencias que se producen en el procedimiento legislativo presupuestario, y posterior ejecución y control sobre este, el TC también destaca el contenido propio y exclusivo de la ley, su eficacia temporal, y sus limitaciones a la hora de modificar el ordenamiento jurídico, en especial el tributario¹⁹.

El Parlamento, como órgano representativo de la voluntad popular, ostenta la competencia legislativa general para crear y emitir leyes. Sin embargo, la propia Constitución distingue expresamente, en su artículo 66.2, la potestad legislativa ordinaria de la competencia presupuestaria en cuanto a la aprobación. Resultado de este

¹⁸ Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 27/1981, de 13 de agosto y núm. 65/1987, de 21 de mayo

¹⁹ Rodríguez Bereijo, A. *op.cit.*, pp.25-28

desmembramiento entre la genérica legislativa y la específica presupuestaria, atendemos a los fundamentos de derecho de la STC 65/1987.

El papel del Parlamento en el procedimiento de aprobación presupuestaria, regulado en la CE de manera amplia y desarrollado en sus Reglamentos, está limitado. A más inri, son las propias Cortes, en el momento de redacción de sus Reglamentos, quienes se autoimponen la limitación y restricción de su actuación con respecto al procedimiento presupuestario²⁰. Esta limitación se aprecia de forma más acusada en su capacidad para proponer enmiendas, a la que se atenderá más adelante en el estudio del ciclo presupuestario.

Por otro lado, en respuesta a la cuestión objeto de recurso a la que el Tribunal es instado, relativa a la correcta adecuación requerida constitucionalmente a las modificaciones contenidas en la Ley de Presupuestos, el Tribunal trata de desvincular esta ley de su configuración como “vehículo de dirección y orientación de política económica correspondiente al gobierno”. Aunque se atenderá a esta cuestión en mayor profundidad en el estudio de la prórroga, el Tribunal se aparta de esta concepción, estableciendo que, si bien se pueden incorporar modificaciones sustanciales tributarias, esta capacidad, que ostenta el ejecutivo, está condicionada a una habilitación legislativa expresa por la ley sustantiva del tributo afectado. De igual manera, al requerir de la aprobación de las Cortes para ser ejecutada, la Ley de Presupuestos tiene un carácter instrumental en favor del ejecutivo, pero que está restringido y controlado por el legislativo.

Con todo, el TC se vale de su necesidad de interpretar el precepto constitucional para superar la cuestión de la naturaleza formal o material de la ley. Mientras lo hace, establece la singularidad de la Ley de Presupuestos con respecto a cualquier otra ley. Prueba de ello son sentencias posteriores a través de las cuales se rechaza la petición de inadmisibilidad de un recurso de inconstitucionalidad contra un estado de gastos por tener esta naturaleza formal.

²⁰ Recoder de Casso, E., “El Debate Parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado”, *Revista del Departamento de Derecho Político*, n. 4, Madrid, 1979, pp.107-123

3.3. Contenido de la Ley de Presupuestos

Además de sus peculiaridades procedimentales, la LPGE presenta un contenido complejo, en el que se puede apreciar dos grandes bloques. Por un lado, el estado de ingresos y gastos, y por otro, no saludado por la totalidad de la doctrina, lo que se conoce como el articulado de la ley, en el que se incluye regulación de materias de naturaleza diversa.

Esta diferenciación nace a raíz de la tendencia y la práctica parlamentaria a incluir dentro de la LPGE – en teoría un “*acto a través del cual el Parlamento establece la cifra máxima que la Administración está autorizada a gastar, acompañada de una previsión de los ingresos que se espera obtener mediante la aplicación de las leyes relativas a los ingresos públicos*”²¹ –, normas de variada materia.

Respecto a ese conjunto de normas dispares, surge el debate sobre carácter instrumental de la Ley de Presupuestos no solo como contenedora de la autorización de gastos y previsión de ingresos, sino como vehículo para modificaciones normativas. Ante esta cuestión se presenta una disyuntiva doctrinal, entre los que entienden que debe ceñirse a la aprobación, gestión y ejecución de los estados de ingresos y gastos y quienes consideran que es apta para regular cualquier materia, dentro de los límites impuestos por el precepto 134.7 de la Constitución

Ante esta discusión, el Tribunal Constitucional sienta una postura conciliadora, a través de la cual, en atención al contenido de la Ley de Presupuestos, diferencia entre su núcleo indisponible, y las disposiciones adicionales contenidas en el articulado.

Con respecto al primero, se tilda de indisponible dado que es sobre este que el Parlamento ejerce su función presupuestaria. El contenido adicional, entendido como el no indisponible, se refiere a disposiciones que no se encuadran dentro del estado de ingresos y gastos, cuya susceptibilidad de ser reguladas dentro de esta ley se debe a la relación técnica e instrumental que guardan con la función del presupuesto — la ordenación de la política económica—.

3.3.1. Estado de gastos e ingresos o contenido mínimo

Comenzando por el núcleo indisponible, contenido mínimo de la Ley de Presupuestos, los gastos se caracterizan por la temporalidad, — dado que solo se imputan con cargo a

²¹ Pérez Royo, F., *op.cit.*, p.536

créditos del estado de gastos las obligaciones que se realicen en el ejercicio presupuestario—, y por su carácter limitativo — el compromiso de cuantías no autorizadas por actos y disposiciones de rango inferior a la ley comportan su nulidad de pleno derecho—.

Estos se clasifican en función de cuatro criterios, que responden a diferentes cuestiones en función del elemento sobre el que se quiera categorizar. Si bien, la LGP, en su art. 40, reconoce tres de estos criterios. Es de conformidad con este, junto a una orden ministerial anual del Ministerio de Economía y Hacienda²² que establece los criterios de elaboración de la Ley de Presupuestos, que se estructura el contenido de esta ley.

En primer lugar, la clasificación orgánica desvela quién — qué Centro Gestor — es el encargado del gasto previsto una determinada partida presupuestaria. Encontramos cinco centros gestores: los órganos con dotación diferenciada — Casa del Rey, Tribunal Constitucional, Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Cortes y Consejo General del Poder Judicial—, la Administración General del Estado — los Ministerios, sus organismos autónomos — las Entidades de la Seguridad Social, y lo que se denominan Otras Entidades. En la estructura de la Ley, a cada órgano gestor le corresponde una sección, y estas se dividen en servicios en función de su entramado interno. De esta manera, se estructuran los créditos según la unidad orgánica que cada uno de estos tiene a su cargo.²³

La clasificación económica es otro de los criterios reconocidos por la Ley General Presupuestaria, que se presenta conjuntamente con la orgánica, como método clasificatorio de los gastos en función de su naturaleza económica, dentro de las distintas secciones y servicios. Así, se reconocen cuatro grandes partidas: las operaciones corrientes — gastos de personal, bienes y servicios —, las operaciones de capital, las operaciones financieras, y el Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria. Dentro de esta es destacable también la clasificación según niveles — capítulos, artículos, conceptos y subconceptos —, siendo relevante esta a efectos de estudiar la jerarquía y carácter entre los distintos créditos, pudiendo estos tener carácter limitativo y vinculante,

²² Orden EHA/1320/2010, de 18 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2011

²³ En aras de una mayor simplificación se incluyen dentro de este criterio clasificatorio órganos tales como la Seguridad Social. No obstante, esta, junto con determinados Organismos Autónomos del Estado, y entidades del Sector Público Administrativo estatal, presentan su presupuesto en el marco de otros procedimientos, con arreglo a su estructura orgánica y sus peculiaridades.

o estimativo, con respecto a la clasificación orgánica. Es decir, vinculando en mayor o menor medida a los diferentes órganos a los que estos créditos están adscritos²⁴.

Estando las dos anteriores estrechamente relacionadas, la tercera clasificación, por programas, se presenta como la más desarrollada y empleada. Originaria del sector privado estadounidense de los años 60, terminó por ser exportada al ámbito público dado su carácter innovador y funcional, orientado a objetivos y no tanto a medios. Así, este sistema propone el establecimiento de un programa al que se le asigna un determinado capital humano y monetario, durante un período de tiempo que puede ser plurianual. Ello permite un mayor control ex ante y ex post, prevalentemente empleado para las operaciones de inversión a largo plazo. Este programa se organizará por tramos anuales, correspondientes a cada ejercicio. Dentro de estos programas, también existe diferenciación en función del carácter de su contenido. Así, los programas finalistas son aquellos susceptibles de asignación cuantificables, expresados usualmente en unidades físicas e indicadores que permitan un correcto seguimiento mensurable de su ejecución. Por otro lado, los programas instrumentales o de gestión, de carácter más general y menos aproximado, destinados a actividades diversas de regulación y ordenación, mantenimiento o apoyo a programas finalistas.

La estructura del estado de ingresos, por su parte, prevista en el art 41 LGP, se clasifica según el criterio organicista y económico. Como venimos diciendo, tiene carácter previsor no vinculante, y se determina en función a los efectos tendenciales de la economía, los coyunturales que puedan estimarse, y los derivados de cambios previstos en la normativa que los regula.

3.3.2 Articulado o contenido eventual

Si bien el contenido mínimo está conformado por el estado de ingresos y gastos, la Ley de Presupuestos sirve de vehículo regulatorio de otras materias. La conveniencia del empleo de la ley como instrumento normativo de cuestiones diversas excluidas de este contenido mínimo ha dado lugar a enfrentadas posturas doctrinales.

La LPGE es singular tanto por razón de su contenido como de su procedimiento legislativo. Así, una de sus particularidades radica en el acortamiento de sus plazos de tramitación con respecto a la generalidad de las leyes. Preocupa pues que esta norma se

²⁴ Ministerio de Hacienda y Función Pública. Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado, 2018, p. 87

convierta en una suerte de mecanismo de regulación extralimitada a la que le es propia, en aprovechamiento de la brevedad de sus plazos, así como de las restricciones a las que está expuesto el debate parlamentario.

Es por ello que ante la postura doctrinal que sugiere que esta sirve como vehículo para regular cuestiones que no le son propias²⁵, resultado de la tendencia parlamentaria a incluir materias de naturaleza diversa en su articulado, el TC se ve obligado a pronunciarse.

Para ello, es conveniente atender a la estela seguida por las leyes de presupuestos a lo largo de los ejercicios, de la que se desprende una costumbre a coincidir sobre las materias reguladas, dándole en la práctica una aparente legitimidad, fundamentada en la tradición legislativa.²⁶

Se distinguen cinco materias o criterios de los que se puede hacer uso para categorizar el contenido de este articulado. En primer lugar, los preceptos inherentes al estado de gastos e ingresos, indispensables para ejecución, que podrían incluirse dentro del contenido indisponible. Son aquellos por los que se establece la aprobación misma de los estados, o la enumeración de créditos ampliables.

Por otro lado, las reglas sobre determinados gastos, de carácter material, por contener criterios singulares tales como los porcentajes o niveles de actualización de determinados conceptos, como las pensiones o los sueldos. Dado que estas pueden afectar tanto a la exigibilidad como a la propia cuantificación del crédito, su inclusión dentro de la LPGE es respaldada por la doctrina, y cumple con los criterios que caracterizan la descripción del TC sobre el contenido eventual.

En tercer lugar, a través de la LPGE se establecen los umbrales y niveles de emisión de deuda pública que, siguiendo los criterios y en cumplimiento de los compromisos recogidos en la LO de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se actualizan en cada ejercicio.

Las normas tributarias, por otro lado, son disposiciones de vigencia anual a las que se remiten las leyes sustantivas de los diferentes tributos²⁷. Estas son modificaciones de las

²⁵ Falcón y Tella, R., “El alcance de la prórroga de los presupuestos y la imposibilidad de incidir en ella mediante Decreto-Ley”, *Cuadernos de Información económica*, n. 104, 1995, pp. 28-29

²⁶ Perez-Royo, F., *op.cit.*, p. 542

²⁷ Ministerio de Hacienda y Función Pública. *op.cit.*, p.48

leyes propias de cada tributo realizadas a través del articulado de la Ley de Presupuestos, siempre que exista previsión legal para ello, y amparada su justificación en una mejor adaptación del tributo a la realidad²⁸. Dentro del articulado son sin lugar a duda las que plantean mayores cuestiones y por ende, sobre las que existe un trabajo doctrinal más amplio, al que se atenderá más adelante en el estudio de la prórroga.

Por último, en el articulado de la Ley de Presupuestos se incluyen otra serie de modificaciones relativas a la regulación de los gastos públicos relativas a asuntos tales como contratación pública e incompatibilidades, y que hacen a esta merecedora de la calificación de “cajón de sastre”²⁹.

Es por ello que el Tribunal Constitucional sienta una doctrina ecléctica y conciliadora entre las diferentes y enfrentadas posturas doctrinales, con respecto al contenido eventual, que no mínimo, de la Ley de Presupuestos. Con todo, en la redacción de esta, ha de tenerse en cuenta y regular conforme al contenido posible, entendido como el indisponible – estado de ingresos y gastos –, y el eventual.

Este contenido eventual está estrictamente limitado a las materias o cuestiones que guarden directa relación con las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gasto o los criterios de política económica general, que sean complemento necesario para la más fácil interpretación y más eficaz ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de la política económica del Gobierno.

4. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

El Derecho Presupuestario, cuyo cuerpo básico y más importante es el presupuesto general, se tiene como el *conjunto de principios y normas que regulan el gasto de los recursos dinerarios de los entes públicos para la realización de sus actividades*³⁰. Estas reglas, cuyo respeto asegura el cumplimiento de la finalidad básica perseguida por la disciplina, son de carácter jurídico, estando algunas consagradas en la Constitución, y otras en el desarrollo de esta que hace la Ley General Presupuestaria. De igual manera,

²⁸ Rodríguez Bereijo, A., *op.cit.*, p.26

²⁹ Melado Lirola, A.I., *El control parlamentario de la Ley de Presupuestos en el Ordenamiento constitucional español*, Universidad de Almería, Almería, 2008, pp. 217

³⁰ Calvo Ortega, R., Calvo Vérguez, J., *op. cit.*, p. 666

algunos de estos informan a la elaboración del presupuesto, mientras que otros velan por su gestión y control efectivo.

Dentro de la doctrina presupuestaria difieren las clasificaciones que se hacen de los principios inspiradores de la disciplina. Si bien en este texto se seguirá la adoptada por el profesor Pérez Royo, esta toma base en posturas más clásicas y extensas³¹.

4.1. Principio de legalidad presupuestaria

A tenor del apartado 1º del artículo 134 CE, el presupuesto se aprueba por ley, y la competencia para su aprobación corresponde a las Cortes Generales, según el art. 66.2 CE, que contiene las funciones de estas, y que diferencia la competencia legislativa ordinaria, de la aprobación presupuestaria. Este desdoblamiento, junto con otros aspectos a los que se hizo referencia, es lo que reviste de especialidad, reconocida por el TC, a esta figura.

De igual manera, la vinculación que se desprende de la lectura de la Constitución entre la legalidad presupuestaria y la competencia del legislativo para su aprobación hace que parte de la doctrina emplee la expresión principio de competencia para referirse al principio de legalidad³².

4.2. Principio de anualidad

Recogido en el art. 134.2, es práctica común en derecho comparado, y tradición histórica en nuestro ordenamiento, la configuración del presupuesto como herramienta temporal, al estar su vigencia limitada al año natural.

³¹ Desde la perspectiva de uno de los padres europeos, destaca NEUMARCK, con la diferenciación entre principios estáticos (integridad, unidad y claridad) y principios dinámicos (exactitud, anticipación y publicidad). En la doctrina española, el SDFUM (Seminario de Derecho Financiero de la Universidad Complutense de Madrid), defiende la clasificación que distingue principios políticos (competencia), económicos (nivelación entre gastos e ingresos, gestión mínima y neutralidad), jurídicos (unidad, universalidad, temporalidad, equilibrio y especialidad), y contables (ejercicio cerrado, unidad de caja, presupuesto bruto y no afectación)

³² Astarloa Villena, F., *op.cit.*, p.138

Este se fundamenta, según Mortati, en el intento de hacer intervenir al Parlamento a intervalos no demasiado largos en la apreciación de la correspondencia del plan financiero al programa de Gobierno que está en la base de la relación fiduciaria entre dos órganos³³.

Si bien, esta anualidad se pone en entredicho a medida que se introducen marcos de presupuestación plurianuales, y el criterio de clasificación por objetivos del estado de gastos, que termina por consagrarse con la entrada en vigor de la primera ley de estabilidad presupuestaria.

Ante la disyuntiva, se aprecia consenso doctrinal, que resuelve que el empleo de estos no contradice el mandato constitucional, en tanto el marco anual ha de tenerse en cuenta en lo que respecta al documento presupuestario y las fases de elaboración y aprobación, pero no necesariamente al proceso de elaboración, que es la función específica atribuida constitucionalmente al Gobierno³⁴.

Otra de las cuestiones planteadas se refiere a la permanencia de su contenido en el ordenamiento una vez expirada su vigencia, y más en particular, el referido a las normas previstas en el articulado. En lo que respecta al núcleo indisponible — estado de ingresos y gastos —, su vigencia queda limitada al ejercicio que le es propio, mientras que las materias recogidas en el contenido eventual pueden pasar a incorporarse de forma indefinida, sin perjuicio de que la propia ley diga lo contrario.

Otras excepciones al principio de anualidad derivadas de la complejidad del contenido de la LPGE son los gastos cuya imputación se retrasa³⁵, y los que por situaciones coyunturales se adelantan— créditos extraordinarios, suplementos de créditos, y la anticipación de tesorería—.

4.3. Principio de unidad

Este se refiere al ámbito subjetivo del presupuesto, dado que al establecer que este incluirá la totalidad de los gastos en ingresos del sector público estatal³⁶, se entiende que existe

³³ Mortati, C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Tomo II. Cedam. Padova, pp. 674-675

³⁴ Bayona de Perogordo, J.J., Soler Roch, M.T., *La estabilidad presupuestaria. Un análisis jurídico-financiero*, Universidad de Alicante, 2002, pp. 35

³⁵ Art. 58 LGP

³⁶ Art. 134.2

un único presupuesto para todas las administraciones del Estado³⁷. Si bien, esta lectura ha de hacerse con apoyo en la Ley General Presupuestaria, que a su vez nos dirige a la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, para saber cuáles son los sujetos incluidos en el ámbito de la Ley de Presupuestos, cuestión a la que ya se ha hecho referencia en el apartado 2.3 de este texto.

La importancia de este principio radica en su indispensabilidad para garantizar el control parlamentario, dado que al incluir dentro de su marco regulador a todas las administraciones, su aprobación no abarca únicamente todos los ingresos y gastos, sino que facilita su seguimiento eficaz, a la vez que excluye la existencia de presupuestos extraordinarios y la posibilidad de que determinados organismos públicos puedan evadir las exigencias a las que el procedimiento presupuestario está sometido³⁸.

4.4. Principio de estabilidad

El origen de este principio se encuentra en el derecho comunitario, si bien, parte de la doctrina lo entiende como heredero del principio de equilibrio presupuestario³⁹. Con imposición de limitaciones al déficit y al endeudamiento, este se configura a nivel europeo, tomándose como referencia común sobre este concepto una situación de equilibrio o superávit a la que debe tender el presupuesto, a efectos de utilizar una concepción de déficit homogénea⁴⁰.

De esta manera, con anterioridad a la firma del tratado de Maastrich, las Constituciones en derecho comparado no contenían preceptos que hiciesen alusión a este principio, acorde esta práctica a la tendencia económica del momento, y a la popularidad de la teoría keynesiana en las políticas monetarias⁴¹.

En la trayectoria de la positivación y relevancia del principio de estabilidad, destaca el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, que introduce los umbrales que todavía hoy se tienen de referencia, posteriormente incluidos en el art. 126 del TUE. Estos imponen

³⁷ Sin perjuicio de que estas a su vez elaboren su propio presupuesto, a raíz de las partidas que el Presupuesto General le asigna.

³⁸ Melado Lirola, M.I. (2007) *op.cit*, p.184

³⁹ En tanto este se interprete como una prohibición de déficit público

⁴⁰ Navarro Faure, A., *Aspectos jurídico-financieros del déficit público*, Universidad de Alicante, 1991, p.17

⁴¹ Cuyo fundamento principal es el recurso al gasto público como revitalizador de la economía

un doble límite, el primero referido al déficit anual, no pudiendo superar el 3 por 100 del PIB y, por otro lado, restringiendo el volumen de deuda acumulado al máximo de 60 por 100 del PIB. Para garantizar el respeto a estas imposiciones, la Unión se atribuye la competencia de supervisar las políticas económicas de los Estados Miembros, reservándose la potestad del recurso a sanciones. De igual manera, los ordenamientos nacionales muestran su compromiso al aprobar leyes de estabilidad, medida no obstante criticada a posteriori por considerarla demasiado liviana, en tanto tal compromiso debía ser reforzado mediante la inclusión del principio en el texto constitucional, y no por normas de rango inferior⁴².

Con la crisis económica de 2008 y el debilitamiento de la economía europea en su conjunto, acentuado por las prácticas fiscales de determinados Estados Miembros, se exige un mayor compromiso y efectiva realización de este principio en la planificación y gestión de los presupuestos nacionales, lo que trae consigo la reforma constitucional del art. 135, el Tratado Fiscal de la UE, y la LOEPSF.

Precisamente llegados a este punto, conviene hacer referencia a los tres conceptos empleados para materializar y medir esta estabilidad presupuestaria: el límite de déficit, la regla de gasto, y el límite de deuda. Con respecto a los índices de valoración de estos indicadores, tanto la Disposición Adicional única de la ley de reforma constitucional como la Disposición Transitoria 1ª de la LOEPSF establecen que los límites establecidos no entrarán en vigor hasta 2020, y que hasta entonces, los Estados Miembros deberán seguir una senda de reducción porcentual anual, que permita en el año 2020 cumplir con los objetivos de deuda y déficit marcados.

De esta manera, en lo que respecta al límite de déficit, se articula en torno a la figura del déficit estructural⁴³, configurado de manera distinta para la Administración General y las CCAA con respecto a las Entidades Locales. Así, mientras para los primeros se admite cierta flexibilidad para incurrir en déficit dentro de los márgenes establecidos por la UE, las Entidades Locales no disponen de esta flexibilidad. En definitiva, con el inicio de la

⁴² Pérez Royo, F., *op.cit.*, p. 570

⁴³ En interpretación de la definición propuesta por Rojo Duque, dentro del déficit observado de un país, encontramos la parte atribuible que, consecuencia de la recesión, dicha economía esté situada por debajo de la senda de avance correspondiente a su producto potencial, denominado componente cíclico del déficit. La parte sobrante, es el componente estructural que, a diferencia del componente cíclico, que desaparece una vez superada la recesión, persistirá. Rojo Duque, L.A., “El déficit público”. *Papeles de Economía Española*, n. 21, 1985, p. 81

imposición reforzada de niveles de déficit no superiores al 3% del PIB en 2012, se fija una senda de reducción anual en la que España ha de minorar esta cifra en al menos un 0,8% por ejercicio, dejando una puerta abierta a la posibilidad de superar este nivel en caso de “catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria”, resultando de este descenso progresivo una situación de superávit en las cuentas del Estado. La fijación de esta senda, que ha de ser aprobada por el Parlamento, constituye el punto de partida para la elaboración de los presupuestos. Esta se revisa cada tres años, y se conoce coloquialmente como senda de gasto o senda fiscal.

En segundo lugar, la regla de gasto, recogida en el art.12.1 de la LOEPSF, impone la prohibición de introducir variaciones en el gasto que superen la tasa de crecimiento a medio plazo del PIB. Es decir, impide incurrir en más gasto del que la previsión de ingresos permite, a modo de garantizar que la senda de déficit se mantiene. En la práctica, se tiende a confundir la regla de gasto con el “techo de gasto”.

El popularizado término “techo de gasto” es el límite de gasto no financiero⁴⁴. Mencionado en el art. 15 LOEPSF, se desarrolla en el capítulo VI de este mismo texto referido a la Gestión Presupuestaria. Su art. 30 establece que, en base a este, las administraciones aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero que marca el techo de asignación de recursos de sus respectivos presupuestos, exigiendo coherencia con el objetivo de estabilidad presupuestaria — el límite de gasto — y la regla de gasto. Al referirse a “las administraciones”, la LOEPSF amplía el ámbito subjetivo de esta herramienta, a la que anteriormente sólo debía someterse la Administración General del Estado⁴⁵.

Como instrumento de gestión presupuestaria, su importancia radica no únicamente en la necesidad de su aprobación para la efectiva continuidad del procedimiento presupuestario, sino como una herramienta a través de la cual, una vez estimados los ingresos del ejercicio, se calcula el gasto presupuestado que permita el objetivo de estabilidad⁴⁶, que al haber ampliado su “radio de acción” garantiza una mayor disciplina

⁴⁴ La Airef lo define como “el techo máximo de recursos disponibles en el Estado para asignar entre todas las atenciones de gasto previstas inicialmente o que se puedan presentar durante el próximo ejercicio”.

⁴⁵ Jiménez Díaz, A., “Los condicionantes en el ejercicio de la función presupuestaria: la limitación constitucional del déficit público”, *Revista de las Cortes Generales*, n.104, 2018, pp. 466-468

⁴⁶ Ferrández García, B., “«Techo de gasto», Presupuesto y Parlamento. Una referencia específica sobre el tema en la Asamblea Regional de Murcia” *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 29, 2017, pp. 294-295

en la puesta en marcha de recursos por parte del Estado hacia la consecución del objetivo de estabilidad.

Por último, dentro de las tres grandes reglas está el límite de deuda. Esta se fija en un máximo de 60 por 100 sobre el PIB, con efectos a partir de 2020, correspondiendo un 44% a la AGE, un 13% a las CCAA, y un 3% para las Entidades Locales. Hasta entonces, se establecen sendas de reducción gradual de este volumen de deuda.

4.5. Principio de unidad de Caja

Contenido en el art.27.2, se refiere a la regla en virtud de la cual ingresos y gastos de una entidad se centralizan en una tesorería única, que tiene a su cargo la gestión de todos sus recursos financieros. El organismo sobre el cual recae el cumplimiento de este principio es el Tesoro Público, al que se le asigna la función de recaudar los derechos y obligaciones del Estado.

4.6. Principio de universalidad

Esta regla de naturaleza económico contable, también conocida como regla del presupuesto bruto, se refiere a la consignación de los gastos e ingresos, que habrá de hacerse en su importe bruto, sin compensaciones entre ellos, y de manera independiente. Con ello se pretende asegurar el conocimiento exacto de las magnitudes presupuestarias, tanto el rendimiento de los ingresos como el coste de los gastos.

4.7. Principio de especialidad

El último de los principios a destacar se dirige a garantizar una correcta ejecución presupuestaria por parte de la administración una vez el presupuesto es aprobado. Referido al gasto público, el principio de especialidad condensa el sentido de autorización

parlamentaria al ejecutivo, al perseguir este que el destino de los fondos públicos se corresponda con los créditos aprobados en la LPGE⁴⁷.

En este se aprecian tres ámbitos del gasto, con carácter restrictivo, referidos a la consignación de la cifra de gasto como crédito presupuestario. De esta manera, está la limitación temporal — a la que ya se ha hecho referencia en la exposición del principio de anualidad — la cuantitativa, y la cualitativa. La cuantitativa se refiere a la cantidad máxima consignada para un determinado crédito que no puede ser superada, en tanto el acto que comprometa gastos, liquide obligaciones u ordene pagos sin crédito suficiente será nulo de pleno derecho⁴⁸.

En cuanto a la cualitativa, esta se refiere a la disposición de los gastos con la finalidad específica por la que fueron consignados, o lo que es lo mismo, garantiza la vinculación de cada crédito a la finalidad exclusiva que haya justificado su autorización.

Es decir, en base a este principio: no se puede gastar en cosa distinta de la autorizada — cualitativa —, no se puede gastar por importe superior al autorizado — cuantitativa — y no se puede gastar en periodo distinto al que se extiende la autorización — temporal—.

Además, este es especialmente relevante en lo que respecta a las modificaciones sobre créditos que tienen lugar a lo largo del ejercicio presupuestario, que pueden llevarse a cabo mediante la transferencia, ampliación, generación, e incorporación créditos, así como a través de créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

La extendida práctica en torno a estas modificaciones sobre el presupuesto a lo largo del ejercicio, en la que igual que en la elaboración y aprobación, participan el Gobierno y el Parlamento, se ha entendido como una evolución de la consideración de la LPGE, que ya no es únicamente una ley habilitadora, sino una norma de ordenación jurídica del gasto⁴⁹.

Con todo, antes de adentrarnos en el estudio del ciclo presupuestario, cabe resaltar que además de una ley singular, de carácter tanto formal como material, la Ley de Presupuestos es el *vehículo de dirección y orientación de la política económica* del Gobierno⁵⁰. Los principios presupuestarios a los que nos hemos referido son de una importancia capital dado que, en función del ámbito al que se refieran — político,

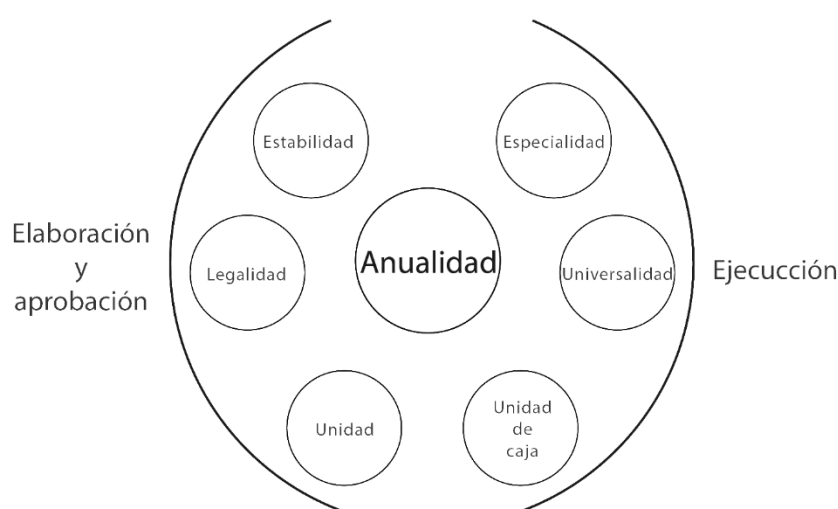
⁴⁷ Pérez Royo, F., *op. cit.*, p.562-564

⁴⁸ Art.46 LGP

⁴⁹ Calvo Ortega, R., Calvo Vérguez, J., *op.cit.*, p. 670.

⁵⁰ Rodríguez Bereijo, A. *op.cit.*, p. 17.

contable u económico—, ordenan un aspecto u otro del presupuesto a lo largo de su limitada vigencia. Si bien, y sobre todo desde la óptica del objetivo perseguido por este trabajo, la piedra angular en torno a la que giran el resto de principios es la temporalidad del presupuesto. Como se podrá apreciar a continuación, el legislador diseña un ciclo legislativo separado y privilegiado con respecto al seguido por el resto de fuentes del ordenamiento, con el que se garantiza tanto la coordinación entre el ejecutivo y el legislativo, como la vigencia temporal limitada del presupuesto. De esta manera, en aras de una mayor claridad sintética, el siguiente gráfico expresa como el principio fundamental del presupuesto, en torno al que se configuran el resto, es el principio de anualidad.



5. EL CICLO PRESUPUESTARIO

Habiendo analizado la figura del presupuesto, procede continuar con el análisis del ciclo que le da vida, glosado en cuatro fases: preparación, aprobación, ejecución y control.

En el conjunto del procedimiento destacan una serie de notas características que dotan a la figura y su ciclo de una sobresaliente importancia y especialidad. Por un lado, la atribución de competencias en cada una de las fases, contenida en la Constitución, marcada por la alternancia entre los poderes ejecutivo — responsable en la primera y la

tercera — y legislativo — competente para la segunda y la cuarta —. La relevancia de esta alternancia radica en el reflejo en que se convierte, como paradigma del funcionamiento del esquema de Estado propuesto por Montesquieu.

Por otro lado, si bien prevista la necesaria conjugación entre poderes como presupuesto necesario para un legítimo funcionamiento como Estado democrático de Derecho, el legislador reconoce el papel preponderante del Gobierno en la totalidad del ciclo presupuestario. En consonancia con el art. 131 CE, que reza que el Estado planificará la actividad económica general, y que corresponde al Gobierno elaborar los proyectos de su planificación, el poder de este con respecto a las Cortes se ve elevado imperiosamente en la regulación de la totalidad del procedimiento. Prueba evidente de ello es la limitada capacidad sobre la enmienda del Parlamento en la fase de aprobación, y su facultad de proponer modificaciones de crédito una vez aprobados.

Con todo, es un procedimiento profundamente marcado por la temporalidad, dado que el incumplimiento en la previsión de sus plazos deriva en el desmoronamiento del funcionamiento y la sucesión entre las fases, desmoronamiento al que se pone solución constitucional, a través de la figura de la prórroga automática.

5.1. Elaboración

La finalidad de esta fase no es otra que preparar un proyecto de ley que, acompañado de una serie de documentos complementarios, ha de ser presentado ante el Congreso de los Diputados antes del 1 de octubre. Para proceder a su análisis, recurrimos al art. 134 CE, y al art. 36 LGP.

De esta manera, el Gobierno, con iniciativa única y obligada, comienza por fijar el objetivo de estabilidad y la cifra máxima de gasto financiero. Sobre los límites indicados por estas variables, se procede a elaborar el Proyecto, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda, compuesto por las respectivas propuestas que cada ministerio y órgano con dotación diferenciada remite. Con la aprobación del anteproyecto resultante del debate al que se somete en Consejo de Ministros, se estructura la propuesta conjunta conforme a la estructura presupuestaria previamente analizada, y se remite al Congreso para su aprobación. Esta fase, que en la práctica solía durar seis meses, se vio prolongada y, en numerosas ocasiones, indudablemente entorpecida, con la redacción del art. 8 de la Ley

de Estabilidad Presupuestaria de 2001, desarrollado hoy por el art. 15 de la vigente Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2012.

A su tenor, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA y de la Comisión Nacional de Administración en lo referente a sus respectivos ámbitos, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes⁵¹, y sobre estos, el techo de gasto previsto para el ejercicio inmediatamente posterior, antes del 1 de abril. En caso de no aprobar un acuerdo, el apartado sexto de este artículo 15 de la LOEPSF, ordena al Gobierno repetir el procedimiento, que en el plazo de un mes deberá remitir un nuevo acuerdo a las Cortes. Aprobado este, la elaboración del proyecto “habrá de acomodarse” a dichos objetivos.

La inclusión de este mecanismo fue saludada positivamente por juristas y economistas, por entender que este no solo impide el exceso de discrecionalidad en el punto de partida del presupuesto al prevenir la aparición de gastos injustificados por razones de eficiencia o equidad, sino que refuerza el compromiso del Estado con los objetivos de estabilidad. Esta última se traduce en una reducción de volatilidad y desequilibrios, y el refuerzo de la opinión pública y los agentes económicos en términos de transparencia y credibilidad. De igual manera, la incorporación de la necesidad de la aprobación de la Cortes al inicio del procedimiento supone un notable aumento en el grado de control democrático sobre el desarrollo de la elaboración del presupuesto.

Esta medida, sin embargo, ha sembrado la discordia entre autores defensores de una mayor autonomía financiera por parte de las autonomías⁵², al entender que es una medida que si bien favorece la adaptación a las exigencias y compromisos comunitarios, toma una postura centralista y unilateral por parte de la Administración Central, que ha sido

⁵¹ De acuerdo con las recomendaciones de la Unión Europea y sus mecanismos destinados a la supervisión de la estabilidad presupuestaria, con todas las formalidades que esta entraña.

⁵² Ciaralli, C.A., “Límites del principio de estabilidad presupuestaria respecto de la autonomía financiera de las Comunidades autónomas españolas.” *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, n.9, 2018 9, p. 70.

además respaldada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia número 215/2014, de 3 de febrero.⁵³.

En todo caso, contando con la aprobación de las Cortes sobre estos objetivos, y con el Ministro de Hacienda a la cabeza, se elabora el Proyecto de Ley. En atención a la senda y objetivos marcados, se fijan las directrices para la distribución del gasto. Los ministerios y órganos con dotación diferenciada remiten sus propuestas de presupuesto, acompañadas de una memoria explicativa, que se elevan a Consejo de Ministros. Compiladas estas de manera sistemática según los criterios discutidos previamente, se estructura el proyecto y se presenta ante a las Cortes⁵⁴, al menos tres meses antes de la expiración de los presupuestos aprobados en el ejercicio anterior (art. 134.3 CE), es decir, antes del 1 de octubre.

5.2. Aprobación por las Cortes

Volcándose ahora la decisión en manos del poder legislativo en virtud del art.134.1, *corresponde a las Cortes el examen, enmienda y aprobación del proyecto presentado por el Gobierno*. Si bien, como venimos comentando, la tramitación parlamentaria no está exenta de peculiaridades con respecto a su función legislativa ordinaria. Esta especialidad se reconoce formalmente además en los textos de los Reglamentos de las Cámaras, que recogen el procedimiento del proyecto de Ley de Presupuestos bajo el capítulo titulado “especialidades en el procedimiento legislativo”.

Comenzando precisamente por la mayor peculiaridad dentro de esta tramitación, esta recae en la capacidad de enmienda, regulada en los apartados 3 y 4 del art. 133 del Reglamento del Congreso, que diferencia entre las referidas a los créditos y a los ingresos.

En lo que respecta a las propuestas de aumento de créditos, los grupos parlamentarios o diputados deberán acompañarlas de una necesaria reducción por igual cuantía en la misma

⁵³ Pagès i Galtés, J. “Análisis jurídico de la utilización de la estabilidad presupuestaria como límite del principio de autonomía financiera”. *Revista Catalana de Dret Públic*, (número especial),2019, p. 84

⁵⁴ El proyecto se acompaña de la documentación complementaria recogida en el art. 37.2 LGP, entre la que figuran las memorias descriptivas de los programas de gasto anuales, memorias explicativas de los contenidos de los gastos con especial mención a las modificaciones que se propongan con respecto a los vigentes, y anexos de desarrollo económico a efectos de una más efectiva clasificación por centros gestores y criterios territoriales.

sección del crédito — recordemos que a cada centro gestor le corresponde una sección —. Es decir, las enmiendas “al articulado”⁵⁵ referentes a los créditos, están limitadas a la propuesta de disminución o distribución diferente, lo que sirve como garantía de poder sobre el plan de gastos en favor del Gobierno. Este precepto, conocido como “enmienda constructiva”⁵⁶, puede entenderse como una garantía de la “intangibilidad” del proyecto en los totales consignados a cada sección, impidiéndose por tanto el traspaso de créditos entre secciones, e impidiendo un posible desequilibrio presupuestario. Una opinión alternativa defiende que la prioridad perseguida radica en conseguir “responsabilización exclusiva de la política de gasto por parte del gobierno, excluyendo de esta a la minoría parlamentaria”⁵⁷.

Por otro lado, las enmiendas sobre el estado de ingresos también se limitan en la medida en que propongan una reducción, en tanto que han de ser aprobadas por el Gobierno para que su tramitación sea procedente.

Es capital puntualizar que, si bien ambas están referidas al planteamiento de modificaciones sobre el presupuesto, estos preceptos limitadores de la capacidad del Parlamento no deben confundirse con el contenido recogido en los apartados 5 y 6 del art. 134 CE, que se refieren a propuestas sobre el presupuesto ya aprobado, en fase de ejecución, y no con el proyecto al que se refieren los Reglamentos de las Cámaras. Es fundamental esta distinción, además de por su evidente susceptibilidad de aplicación en función del momento en el que se encuentre el presupuesto dentro del ciclo presupuestario, a efectos de analizar las posturas doctrinales que explican y apoyan el poder otorgado al Gobierno en detrimento del Parlamento.

Estando el apartado 5 excluido de dificultades de interpretación en cuanto a su aplicabilidad en el proyecto de ley por referirse en su redacción al presupuesto aprobado, la doctrina vio necesario pronunciarse con respecto al apartado 6, que establece que toda proposición o enmienda que suponga aumento de gasto o disminución de ingresos requerirá la conformidad del Gobierno para ser tramitada. Así, la postura mayoritaria

⁵⁵ Diferenciación que realiza el art. 110 RC sobre la presentación de enmiendas a proyectos de ley en procedimiento legislativo común, que al contrario que las enmiendas a la totalidad, podrán ser de modificación, supresión o adición.

⁵⁶ Recoder de Casso, E., *op.cit.*, p.117

⁵⁷ Escribano López, F., “El presupuesto del Estado en el marco político general” *Revista Hacienda Pública española*, n. 50, 1978, p.25

insiste en que hay que atender a la literalidad del precepto, que se refiere a la ley, una vez es ley y no proyecto⁵⁸. Esta defensa se fundamenta en el análisis de la totalidad del debate en que se gestó la redacción constitucional del artículo 134, del que se desprende que este apartado debe leerse con respecto al apartado que le precede, en tanto en un principio se recogían de manera conjunta, después se sugirió denominarlo apartado 5 bis, y finalmente se optó por separarlos.

Además de la particularidad referida a la capacidad limitada del Congreso de los Diputados para proponer enmiendas, la tramitación parlamentaria del proyecto gozará de preferencia con respecto a los demás trabajos de la cámara, lo cual parece coherente con el principio de anualidad y temporalidad a la que está sujeta la figura. De igual manera, no se aplica la competencia legislativa plena en comisión prevista en el art. 73.3 CE.

Así, la Mesa del Congreso ordena su publicación en el Boletín de las Cortes, y abre el plazo para la presentación de enmiendas. Antes de comenzar el debate, se producen las llamadas audiciones en comisión, en las que comparecen secretarios de estado, subsecretarios, altos cargos de la administración y responsables de organismos y empresas públicas explican las cuentas en detalle. El Gobernador del Banco de España expone la coyuntura económica general. Durante quince días desde la presentación de esta información, los grupos que se oponen pueden presentar enmiendas sobre las cuentas, únicamente a la totalidad, que solo pueden ser de devolución y no de texto alternativo.

Finalizado este período, se procede al primer debate en pleno: el debate de totalidad. Interviene el Ministro de Hacienda, y sucedido por los grupos parlamentarios. Si el pleno aprueba una enmienda, los presupuestos se devuelven al Gobierno, si se rechaza, continúan su tramitación.

A continuación, la Comisión de Presupuestos designa una ponencia, encargada de estudiar en detalle el texto y las enmiendas al proyecto. Las enmiendas en este caso son de dos tipos: al articulado — modifican el texto o contenido eventual — y a las secciones, referidas al estado de gastos, que son a las que se aplican las reglas del art 133 RC.

⁵⁸ Ruíz Tarrias, S, Cano Bueso, J., La posición constitucional del gobierno en la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos generales del Estado, *Universidad de Almería*, Almería, 2003, pp. 261-274

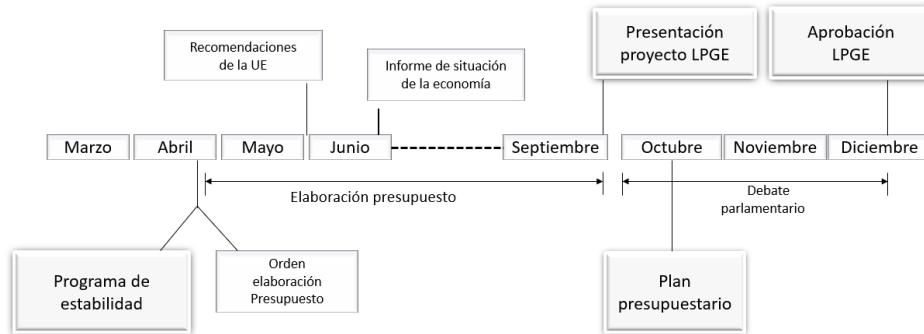
Finalizado este debate “a puerta cerrada”, la ponencia emite un informe que contiene el proyecto de ley y las enmiendas acordadas. A continuación, la Comisión de Presupuestos ratifica el informe y debate las enmiendas, elaborando su dictamen, que remitirá al Pleno. En el pleno, cada ministro presenta su sección y debate con los grupos parlamentarios sobre las enmiendas que han “sobrevivido”, y los votos particulares. Únicamente puede este texto remitirse al Senado si todas las secciones cuentan el voto favorable de la Cámara baja, es decir, más votos a favor que en contra, y esta no podrá darse en el seno de la Comisión, sino que tendrá que someterse a la votación del pleno del Congreso de los Diputados.

Una vez en el Senado, la tramitación sigue unas fases semejantes a las previstas en el Congreso. La cámara alta puede bien vetar el proyecto, regresando este al Congreso sin modificación, o no recurrir a esta figura, siguiendo el proyecto la senda ponencia-comisión-pleno. De esta manera, concluida la tramitación en el Senado, existen tres escenarios posibles: aprobación sin modificaciones — que conlleva la publicación y entrada en vigor automática del Proyecto —, veto del presupuesto — que puede ser levantado por el Congreso por mayoría absoluta en primera votación o por mayoría simple dos meses más tarde —, o la aprobación con enmiendas — sobre las que se pronunciará el pleno y, en caso de acuerdo incluirá en la nueva redacción del Proyecto—.

Esta fase suele tener lugar la última semana de diciembre, de manera que el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado pueda ser sancionado por el Rey, y publicarse en el Boletín Oficial del Estado antes del 1 de enero, fecha en que entra en vigor.

Las fases posteriores a este momento — ejecución y control —, completan el ciclo presupuestario, si bien no formarán parte del objeto de este estudio. Con todo, en la medida en que el funcionamiento en la fase de elaboración o aprobación se trunque, de manera que esta ley no se aprobase antes del primer día del ejercicio económico al que se refiere, será de aplicación el apartado 4 del art. 134 CE, que dispone que “se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”.

A efectos de una mayor claridad expositiva, es interesante ubicar cronológicamente las fases comentadas en el siguiente gráfico:



6. LA PRÓRROGA

6.1. Introducción y concepto

El instrumento de la prórroga recogido por la Constitución tiene por objeto garantizar la continuidad del desarrollo de la actuación en aquellos casos en que, por la causa que sea, el comienzo del ejercicio llega sin tener el presupuesto aprobado⁵⁹. De esta manera, la prórroga es entendida como la solución al quebrantamiento del ciclo presupuestario.

La prórroga es una figura que nace con el incumplimiento del requisito temporal exigido para la aprobación del presupuesto en las Cortes. Esta situación puede darse por dos motivos. En primer lugar, por la constitución tardía de las Cortes debido a la observancia de los plazos naturales del período electoral, tal y como ocurre en España en los años 1979, 1983, 1996 y 2015. Por otro lado, como viene aconteciendo más recientemente, por el voto negativo por parte de las cámaras en alguna de las fases dentro del período de elaboración.

Es precisamente en torno a esta última que hay autores que definen la prórroga como “*la solución jurídica a un problema político*”⁶⁰. Y es que, junto con la moción de censura, el

⁵⁹ Pérez Royo, F., *op.cit.*, p.572.

⁶⁰ Calvo Ortega, R., Calvo Vérguez, J., *op. cit.*, p. 558.

rechazo del presupuesto es la más clara y explícita demostración del Parlamento sobre la gestión del Gobierno⁶¹.

Desde una perspectiva jurídica, la inexistencia de presupuestos daría lugar al colapso del funcionamiento institucional, en tanto el Gobierno estaría imposibilitado para realizar gastos y adquirir obligaciones. De esta manera, independientemente de la causa que la provoque, que es irrelevante en cuanto a su activación automática y despliegue de efectos, la prórroga ha de entenderse como una solución jurídica a un problema también jurídico, que resulta del carácter autorizador de los créditos que facultan al Gobierno a realizar sus gastos.

Ahora bien, esta solución, que en nuestro ordenamiento no parece depender de la causa que la origine, ya sea esta de carácter “técnico” por imposibilidad de formarse las Cortes, o de índole política, parece sí tener relevancia en el derecho comparado. Así lo ha demostrado parte de la doctrina extranjera, que se ha mostrado contraria a que el Parlamento rechace el presupuesto por la perturbadora y caótica situación en que ello deriva. En todo caso, la medida de las consecuencias jurídicas de la no aprobación del presupuesto en otros países difiere en función del rango que ocupe la Ley de Presupuestos en sus ordenamientos.

De igual manera, la no aprobación del presupuesto depende del sistema en que el Estado respectivo esté constituido. Y es que, en un sistema parlamentario, el Gobierno no puede permanecer en el poder sin el apoyo de la cámara, mientras que, en un sistema no parlamentario como el presidencialista, el poder ejecutivo no requiere de la confianza del Parlamento.

Con todo, es interesante pues atender a las soluciones alternativas disponibles en otros ordenamientos, a las que se recurre en caso de disenso en sus respectivos Parlamentos. Así, el art. 81 de la Constitución italiana prevé prorrogar el presupuesto cuatro meses, con previa autorización legal que, en caso de no aprobarse, será permitido vía decreto-ley con la posterior disolución de las Cámaras. En Francia, por otra parte, será el Gobierno quien solicite autorización urgente al legislativo para que este autorice la percepción de

⁶¹ Melado Lirola, M.I (2007), *op.cit*, pp.182-183.

impuestos y la realización de los créditos. En el caso Alemania, el Gobierno está facultado para cumplir con gastos de mantenimiento y compromisos preexistentes legalmente⁶². De igual manera, en todos ellos la prolongación de esta situación se relaciona con la destitución del Gobierno.

En el otro extremo, podemos observar como Estados Unidos, constituido según el sistema presidencialista, no sería capaz de hacer frente a sus obligaciones y gastos ordinarios, lo que le llevaría a la paralización de su actividad administrativa y al colapso institucional.

El que en España no se dé una vinculación directa entre la no aprobación de los presupuestos y la destitución del Gobierno — ni por imperativo legal ni por la realidad práctica demostrada de los últimos ejercicios —, sino que se recurra a una solución no condicionada a la actuación de ningún poder, despierta una reflexión crítica que sugiere que ello deriva en la atenuación del coste de la oposición al no respaldar el presupuesto, a la vez que una reducción de exigencias negociadoras por parte del Gobierno⁶³. Por otro lado, desde la perspectiva del control parlamentario en la ejecución presupuestaria bajo la situación de prórroga, la automaticidad de esta no es sino una concreción de la postura reforzada de la que goza el Gobierno a lo largo del ciclo presupuestario, dado que priva a las Cortes de una de sus “armas de presión más importantes”, al permitir que el Gobierno gestione con cargo al erario por más tiempo del que se le ha autorizado⁶⁴.

6.2. Antecedentes

La inclusión de la figura de la prórroga en nuestro ordenamiento se remonta a la Constitución de 1876, que la caracterizaba como automática e ilimitada con respecto a los presupuestos del ejercicio anterior. Posteriormente, la Constitución de 1931 modifica este criterio, estableciendo que esta solo podía tomar una duración de tres meses, susceptibles de prorrogarse cuatro veces más. En lo que respecta a la vigente Constitución de 1978, su Anteproyecto incluía el mismo criterio que su antecesora, si bien, finalmente

⁶² Art. 81 Ley de Bonn

⁶³ Valadés, Diego, El control del poder, México, UNAM, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, n. 1, 1998, p.287

⁶⁴ Melado Lirola, A.I. (2003), *op.cit*, p. 313

se opta por la prórroga automática “ilimitada”, en cuanto no se prevé restricción temporal ninguna.

6.3. Notas

Para que el estudio de la prórroga permita alcanzar una conclusión en cuanto al contenido que se prorroga, debemos atender a los preceptos normativos que la conforman. De esta manera, la figura jurídica de la prórroga se caracteriza por ser automática, ilimitada temporalmente, y limitada materialmente.

6.3.1. Automática

El art.134.4 recoge la automaticidad de la prórroga, que implica que no requiere de instrumento normativo alguno que la revista de validez y vigencia, lo cual denota la necesidad de la existencia del presupuesto. El carácter de esta necesidad, tildado de *ineluctable*⁶⁵, es la consecuencia de la imposibilidad de un Estado de carecer de presupuestos que autoricen los pagos, de manera que si no hay nuevos presupuestos, deben considerarse automáticamente prorrogados los del ejercicio anterior. Esta ineluctabilidad se desprende también de la configuración de la prórroga como automática, al no hacerla depender de la decisión de un órgano concreto, sino a condicionarla a un hecho preciso y claro: la no aprobación del presupuesto antes del 1 de enero.

El entendimiento del carácter automático en la práctica ha sido deleznable⁶⁶, dado que pese a innecesarias, se ha optado por regularla mediante normas adicionales, lo que ha llevado a la jurisprudencia constitucional a reiterar este carácter. Así, la automaticidad de la prórroga ha de entenderse como la operabilidad, *ex constitutione*, sin necesidad de voluntad expresa, desde el momento en que debería entrar en vigor los presupuestos — inicio de ejercicio presupuestario — "hasta la aprobación de los nuevos"⁶⁷.

⁶⁵ Escribano López, F. “La disciplina constitucional de la prórroga de presupuestos” *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 50, 1997, pp. 97

⁶⁶ Escribano López, F., “La disciplina constitucional de los Presupuestos Generales del Estado y su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas” *Auditoría Pública* n. 45, 2008, *op.cit.*, pp. 50-52

⁶⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 3/2003, de 19 de febrero (FJ 5)

Esta automaticidad se ha obviado tanto por el Gobierno central como por los autonómicos que, habiendo previsto el mecanismo de la prórroga automática en sus Estatutos de Autonomía, han recurrido la promulgación de normas de prórroga. Ello comporta diversos problemas. En primer lugar, la vulneración del precepto normativo que contiene el carácter automático. Por otro lado, la forma que adoptan estas normas de prórroga, y tercero, la cuestión sobre la legitimidad de una norma distinta a la Ley de Presupuestos para regular materias sobre las que tiene exclusividad.

Por ello, en el estudio de la prórroga es preciso atender a la especialidad del contenido del presupuesto, para cuya regulación se ha previsto un mecanismo diferenciado, con lo que no parece correcto que, en ausencia de este, pueda recurrirse a fuentes alternativas, y es precisamente en este sentido que se fundamenta la configuración de la figura de la prórroga.

6.3.2. Temporalmente ilimitada

Como se anticipaba anteriormente, la redacción tanto constitucional como legal no establece ningún límite temporal a la prórroga, con lo que simplemente dejará de tener efectos con la entrada en vigor de los presupuestos a los que sustituye en tanto no sean aprobados conforme a las exigencias y requisitos relativos a las fases de elaboración y aprobación del ciclo parlamentario. Es decir, la vigencia de la prórroga comienza con el nuevo ejercicio y se prolonga hasta la aprobación de los nuevos presupuestos.

6.3.3. Materialmente limitada

La compleja naturaleza de la ley, no exenta de especialidades en cuanto a su contenido, y la poca concisión con la que la prórroga se regula en la norma, ha dado lugar al necesario pronunciamiento tanto del Tribunal Constitucional como de la doctrina, en la que el debate es amplio y no conciliador en algunos de sus aspectos.

Con todo, para determinar la limitación material de la prórroga del presupuesto, conviene tener presente la diferente naturaleza del ingreso y el gasto en derecho presupuestario, así como la inclusión en la ley de materias no consideradas como núcleo esencial, que son precisamente las que más opinión suscitan.

La cuestión oscila entre los partidarios de una prórroga “absoluta” de todo el contenido de la ley, y los partidarios de la diferenciación en función del contenido esencial y eventual. Un primer acercamiento a la cuestión sugiere que únicamente es prorrogable la materia estrictamente presupuestaria. Parte de la doctrina⁶⁸ entiende que, al tenor literal de la redacción constitucional, para determinar el supuesto desencadenante de la prórroga, la Constitución se refiere a la no aprobación en tiempo de la Ley de Presupuestos, mientras que, para la consecuencia de la no aprobación — la prórroga— se refiere a Presupuestos del Estado, cuya estricta interpretación no incluye el núcleo eventual. Si bien, la doctrina mayoritaria no considera compatible esta postura con el cumplimiento de los principios de unidad y universalidad presupuestaria.

En todo caso, el estudio del alcance material de la prórroga se traduce en la efectividad que esta tiene de cara a cumplir su objeto: la prolongación temporal del presupuesto, con lo que a efectos de una mejor exposición del trabajo, se analizará a continuación.

6.4 Efectos

Para el análisis de los efectos de la prórroga sobre la totalidad del presupuesto, es capital la lectura conjunta de los apartados 2 y 7 del art.134 CE, y la interpretación que hace el TC de estos.

Rescatando la cuestión atendida en el apartado 2.2 de este texto, ante la cuestión del carácter formal o material de la Ley de Presupuestos, en una primera sentencia emitida en 1981, el TC establece el carácter especial de esta ley, en base a (i) su carácter temporal, (ii) el desdoblamiento que hace la propia Constitución entre facultad presupuestaria y la función legislativa ordinaria, (iii) su contenido. En relación a su contenido, el TC determina por primera vez la distinción entre el núcleo esencial y el contenido eventual, y con respecto al ámbito de este último, sienta una interpretación extraordinariamente permisiva, y ampliamente criticada por la doctrina, que el propio Tribunal modifica en la posterior STC 63/1986.

⁶⁸ Cazorla Prieto, L.M., "Artículo 134", Comentarios a la Constitución, Garrido Falla, E. (Dir.), 2 ° ed. ampliada, Madrid. 1985, p. 2009

De la lectura de la primera decisión en relación con el art. 134.7 se desprendería la posibilidad de modificar el sistema tributario aun cuando no contase la previsión para ello en ninguna norma tributaria sustantiva. La interpretación de este apartado se reorienta en atención al precepto contenido en el segundo punto del mismo artículo.

Este último, expresión del principio de universalidad, reza que en el presupuesto se incluye la expresión completa del plan financiero del Estado con carácter anual. Con respecto a la expresión completa del plan financiero Estatal, este está compuesto por el estado de ingresos y gastos, y el articulado que expone las reglas por las que se rigen esos ingresos y gastos. Si bien, la frecuencia de incluir normas no directamente relacionadas con estos ingresos y gastos en aprovechamiento de la tramitación legislativa del presupuesto lleva al órgano máximo interpretativo a matizar su postura inicial, siendo la STC 63/1986 la primera muestra de este cambio.

A raíz de la doctrina sentada por esta decisión, se describe el contenido eventual como *disposiciones de carácter general en materias propias de ley ordinaria, que tengan relación con el estado de ingresos y gastos o los criterios de política económica general* que sustentan a la ley de que este contenido eventual forma parte. Y en este mismo fallo, también se recalca la prohibición expresa de crear tributos a través de la Ley de presupuestos, lo que se entiende por la doctrina como una previsión que sustenta la posibilidad de innovar en el ordenamiento a excepción del tributario⁶⁹.

El ámbito material susceptible de ser incluido en el articulado en la Ley de Presupuestos termina de ser delimitado con la categorización jurisprudencial de estas reglas como “materias conexas⁷⁰”, que excluye reglas que no mantengan una relación directa y estrictamente presupuestaria⁷¹. En definitiva, el contenido de los apartados 2 y 7 debe interpretarse en atención a la doctrina sentada en las citadas decisiones, y su inobservancia en la elaboración del proyecto de ley es susceptible de ser impugnada en tanto puede ser declarada inconstitucional conforme a los mencionados criterios.

⁶⁹ Escribano López, F., (1997), *op.cit.*, p.110

⁷⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional núm.76/1992, de 14 de mayo

⁷¹ Rodríguez Bereijo *op.cit.*, p.20

Sobre la base de estas aclaraciones se fundan los argumentos que discuten la efectividad de la prórroga en cuanto al contenido de la Ley de Presupuestos, de manera que:

6.4.1. *El estado de ingresos*

La ausencia de efectos jurídicos más allá de su carácter estimativo no da lugar a discordia entre la doctrina, que mayoritariamente entiende que la prórroga automática cubrirá la totalidad del estado de ingresos, sin fuerza innovadora ninguna^{72 73}.

6.4.2. *El estado de gastos*

A diferencia del estado de ingresos, que no despierta el interés discordante por parte de la doctrina en lo referido a la prórroga, el principio de especialidad que inspira al presupuesto dota al gasto de su naturaleza autorizadora. Así, siendo el presupuesto la *norma jurídica habilitante del gasto*⁷⁴, y en concreción del TC, siendo el estado de gastos la *fuerza jurídica del gasto público*⁷⁵, es precisamente la necesidad de estos de la que deriva la configuración de la prórroga. Por ende, igual que el estado de ingresos, el estado de gastos es susceptible de prórroga, pero contrariamente a los primeros, por imprescindibilidad, y no por irrelevancia jurídica.

Ahora bien, traído a colación en respuesta a la aprobación de normas sobre ciertas partidas de gasto, hay que destacar que la prórroga jurídica opera “en bloque⁷⁶”, en observancia de los principios de unidad y universalidad presupuestaria. De ello deriva el que, en el período de tiempo en que esté vigente la prórroga, no se puedan aprobar leyes referidas a la autorización de gastos del ejercicio anterior, que solo admitan una parte de estos. Esta autorización está reservada a la Ley de Presupuestos, y como tal, no cabe la coexistencia de una ley que sustituya en parte los presupuestos prorrogados, si no es la competente para derogarla, es decir, la que contenga los presupuestos del ejercicio correspondiente.

⁷² Escribano López, F. (2008), *op.cit.*, pp. 77

⁷³ Astarloa Villena, F., *op.cit.*, p 149-151

⁷⁴ Calvo Ortega, R., Calvo Vérguez, J., *op. Cit.*, p. 673

⁷⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 63/1986, de 21 de mayo (FJ 5)

⁷⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 3/2003, de 19 de febrero (FJ 5 y 9)

Precisamente en atención a esta nota reitera el Tribunal el carácter automático ex Constitutione de la prórroga, que no precisa de manifestación expresa para ser activada.

Además, hay que atender al dictado del art. 38 LGP, regulador del mecanismo de la prórroga. Este contiene en su apartado 2 una excepción con respecto a determinados créditos. Así, establece que no afectará la prórroga a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo. De esta manera, existen créditos que se agotan con el fin del ejercicio en atención a las reglas de exigibilidad del art. 49 y 58 LGP, que establecen que la habilitación legal se agota en el ejercicio presupuestario.

La parquedad y ambigüedad de la redacción ha sido aquejada por la doctrina, manifestante de la urgencia de una regulación más concreta. Si bien, entiende que no se prorrogan gastos que se agotan con el año natural o de una sola vez, ni los gastos que una vez realizados no son susceptibles de renovación. A esta interpretación se añade la necesidad de atender a las consecuencias del principio de especialidad cualitativa, entendiéndose que si los créditos se otorgan para una finalidad determinada y ésta no subsiste, resulta superfluo que el crédito permanezca⁷⁷.

Es decir, únicamente no se prorrogan créditos coyunturales⁷⁸ destinados a gastos singulares o no susceptibles de renovación, lo que deriva en que el alcance de la prórroga no se considere en función de la naturaleza del gasto, sino de su finalidad, y en concreto, en su vocación de permanencia⁷⁹.

La puesta en práctica de esta interpretación no está exenta de dificultades. Así, a modo de ejemplo, parece claro que la financiación de un determinado evento, o la compra de inmovilizado no son objeto de prórroga. En el caso de, por ejemplo, la construcción de una autopista, para la que se han previsto tres fases correspondientes a tres años, es decir, un gasto de carácter plurianual, parece lógico el que acabada la “fase dos”, la prórroga implique la entrada en la fase tres, en tanto la finalidad y vocación de permanencia es la

⁷⁷ Pascual García, J., *Régimen jurídico del gasto público*, Boletín Oficial del Estado, 4ª ed., 2005 p. 305

⁷⁸ Escribano López, F. (2008). *op.cit.*, pp. 67

⁷⁹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 833/2014, de 20 de octubre

construcción de la autopista finalizada. De igual manera, de cara a valorar la susceptibilidad de un determinado crédito de ser prorrogado, y especialmente los de carácter plurianual, es capital tener en cuenta que la aprobación y compromiso de estos nace por su importe total, aunque su ejecución se prolongue en el tiempo conforme a los requisitos recogidos en la LGP⁸⁰.

Por otro lado, el apartado 3 establece que, sin alterarse la cuantía total, la estructura orgánica del presupuesto deberá adaptarse a la organización administrativa en vigor durante el tiempo en que esta prórroga actúe, lo que se interpreta como una medida dirigida a cumplir con el principio de especialidad.

6.4.3. Las modificaciones de créditos

Dado el criterio por el que se ha optado para la exposición de este trabajo — que gira en torno a cómo lo que sería la Ley de Presupuestos de carácter anual ve truncado su destino en su fase de elaboración parlamentaria —, las modificaciones de créditos, pese a haber sido mencionadas superficialmente, no se han tratado con el celo o la importancia que merecen dada su relevancia en la vida del presupuesto.

A caballo entre la aprobación — por tener la mayoría de estas que ser aprobadas por las Cortes —, y la ejecución — dado que cronológicamente tienen lugar en esta fase — las modificaciones de crédito constituyen la excepción al principio de especialidad⁸¹.

Así, se distinguen diferentes vías para modificar el presupuesto, en función de la especialidad a la que afecten — cualitativa, cuantitativa, o temporal—.

De esta manera, en cuanto a las vías previstas para flexibilizar la especialidad cualitativa, se encuentran la transferencia y la ampliación de créditos. Estando referidas las segundas sobre todo a pagos de la Seguridad Social, destacan las primeras por su mayor frecuencia. Así, a través de estas se pueden traspasar dotaciones de un crédito a otro, siempre que no

⁸⁰ Art. 47 LGP

⁸¹ Pérez Royo, F. *op.cit.* pp.573-582

sea entre diferentes Secciones, y que el responsable de la sección afectada — el ministro — las acuerde⁸².

Por otro lado, las generaciones de crédito sobrepasan la limitación cuantitativa basándose en la obtención de determinados ingresos, mientras que las incorporaciones de créditos a la restricción temporal. Esta herramienta, contra el precepto que reza que el crédito no afectado al no haber sido en el texto de la LPGE no es exigible, implica que créditos no comprometidos por circunstancias tasadas⁸³ sean parte de los presupuestos y gocen de financiación.

Como última de estas excepciones es preciso nombrar los créditos extraordinarios o suplementarios, referidos a gastos imprevistos o insuficientemente previstos en la LPGE, cuyo pago no pueda demorarse hasta el siguiente ejercicio.

En todo caso, los créditos derivados de estas modificaciones serán financiados por el Fondo de Contingencia, un mecanismo previsto para que este tipo de excepciones se hagan a su cargo y no en detrimento de otros gastos.

Con todo, la importancia de estos es suma tanto en lo que respecta a los efectos de la prórroga sobre estas — tema que nos ocupa—, como en su significado para un Gobierno bajo una situación de presupuestos prorrogados: disponibilidad de mecanismos legales que le dotan de una mayor flexibilidad financiera en la gestión de las actividades que le son propias.

Tras este breve inciso, considerado necesario dadas las dudas que pudieran surgir resultantes de la alteración del estado de gastos a lo largo del ejercicio, la LGP en su redacción es clara: *se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos iniciales del ejercicio anterior*⁸⁴.

Es decir, es el presupuesto inicial, la versión de la LGPE cuando entra en vigor, el que se incluye dentro del paraguas de la prórroga, que en ningún caso cubrirá las modificaciones

⁸² Art. 52 LGP

⁸³ Art. 58 LGP

⁸⁴ Art.38.1 LGP

que en momento posterior en la vida del presupuesto hayan podido darse como reacción a situaciones excepcionales.

6.4.4. Articulado

A diferencia del núcleo esencial, la posibilidad y alcance del despliegue de efectos de la prórroga automática sobre el contenido eventual encuentra enfrentadas posturas doctrinales. Por un lado, la postura más extrema considera que la vigencia del articulado termina con el ejercicio presupuestario⁸⁵. Pérez Royo, adoptando la postura que considera mayoritaria dentro de la doctrina, confirma dentro del ámbito de la prórroga el contenido eventual, y con especial mención las modificaciones tributarias, mientras que otros como Bayona de Perogordo, Soler Roch y Martínez Lago se muestran contrarios a la susceptibilidad de amparo por la prórroga de estas últimas.

Se da por otro lado una postura interesante que debe estudiarse dentro del marco cronológico en que tiene lugar el giro jurisprudencial del TC, y que da lugar a un posterior debate doctrinal sobre la eficacia temporal de las normas tributarias incluidas dentro del articulado. La cuestión es capital a la hora de considerar la extralimitación o abuso de los límites materiales de la Ley de Presupuestos para modificar el ordenamiento tributario, y es también atendida en el debate concerniente a los efectos de la prórroga sobre estas modificaciones.

Así, Falcón y Tella⁸⁶, favorable también a la inclusión del contenido eventual, puntualiza que dentro de este existen tanto disposiciones de carácter indefinido como otras de vigencia estrictamente anual, sobre las que no actúa la prórroga. Con respecto a las normas que no cumplen estos criterios, no cabría discutir su no inclusión, dado que son normas inherentes y complementarias a los estados de ingresos y gastos, cuya prórroga no se pone en duda. Por otro lado, entiende que hay ciertas reglas, las referidas a las modificaciones tributarias, que son de carácter indefinido, y sobre las que no hay necesidad de ser prorrogadas dado que ya están integradas en el ordenamiento.

⁸⁵ Palao Taboada, C., “Los presupuestos de las Entidades locales”, *Hacienda Pública Española*, 1971, pp.341

⁸⁶ Falcón y Tella, R. *op. cit.*, pp. 27-33

Esta controvertida postura la fundamenta en la exposición de motivos de la Ley de Presupuestos de 1988 que hace referencia al supuesto carácter de ley ordinaria y por ende indefinida de la Ley de Presupuestos, sobre la que el TC tuvo que pronunciarse, a juicio de parte de la doctrina, vaga y prudencialmente. En interpretación de las STC 134/1987, 65/1990 y 76/1992, Rodríguez Bereijo concluye que, si bien el carácter sobre las reglas complementarias del núcleo esencial es sin duda temporal, la cuestión no es tan clara en el caso de las modificaciones tributarias. Plaza trae en su apoyo la no rotundidad del pronunciamiento sobre la vigencia limitada o indefinida de las modificaciones tributarias, para considerar que la Ley de Presupuestos es una ley esencialmente temporal, y extiende el carácter temporal a la totalidad del contenido, tanto esencial como eventual.

Escribano se pronuncia sobre ambas cuestiones, sirviendo la vigencia temporal que entiende que tienen las modificaciones tributarias como fundamento de la susceptibilidad de estas para ser prorrogadas. Así, defiende que la vigencia de las modificaciones tributarias está limitada a la de la norma que la contiene, y que una interpretación contraria a esta conllevaría, además de un abuso en el uso de un instrumento coyuntural para introducir modificaciones con ánimo de permanencia, la dejación por parte del Parlamento de las competencias que le son propias⁸⁷. Por ende, las modificaciones tributarias reguladas en la Ley de Presupuestos tienen definida su vigencia a la de la norma que las contiene, dado que para tener vocación de permanencia, han de ser tramitadas por el procedimiento legislativo ordinario.

Apoyado en esta postura, confirma que, a tenor del debate existente, las modificaciones no deberían ser prorrogadas. No obstante, termina por restar importancia al estudio de la cuestión desde esta perspectiva, en virtud del creciente uso del “Decreto-ley de Prórroga” que, a su juicio, es “intencionalmente transparente al justificar su existencia en atención a la insuficiencia de la prórroga automática”⁸⁸. Sin embargo, la insuficiencia o no redundante en irrelevante, en tanto el resultado final es que bien a través de la prórroga automática — como ocurre con el contenido esencial y las normas que lo complementan — bien vía

⁸⁷ Escribano López, F. “El presupuesto del Estado en el marco político general”, *Revista Hacienda Pública Española*, n. 50, 1978, pp. 17-26

⁸⁸ Escribano López, F., (2008), *op.cit.*, p.67

decreto ley, la totalidad del presupuesto se prorroga — sin perjuicio de las excepciones relativas al estado de gastos—.

Es decir, con el recurso a este mecanismo, las cuestiones relativas al despliegue de efectos automáticos de la prórroga quedan relegadas a un segundo plano — *tienen una importancia menor*⁸⁹ —. Así, el que la práctica haya encontrado una fórmula que pone solución a las limitaciones que plantea la prórroga, vaciando de relevancia el estudio de los efectos que constitucionalmente previstos esta despliega, hace necesario el estudio del decreto-ley como herramienta alternativa, o complementaria, a la prórroga automática.

7. EL DECRETO LEY COMO ALTERNATIVA

El real decreto-ley es el instrumento de rango legal que la Constitución pone a disposición del Gobierno para que atienda a situaciones de extraordinaria y urgente necesidad. Se tiene por una excepción o flexibilización de la separación de poderes y destaca por el abuso que los gobiernos vienen haciendo de este para tramitar cuestiones de diversa índole, y dudosa necesidad⁹⁰.

Son tres los límites a los que se somete el empleo de esta figura: la concurrencia de supuesto habilitante — la extraordinaria y urgente necesidad—, la reserva de ciertas materias que no pueden ser reguladas a través de este, y la convalidación por el Congreso de los Diputados en los 30 días posteriores a su publicación. Además de la flexibilización y la aminoración de los controles propios del procedimiento legislativo, su entusiástico empleo se justifica en que únicamente puede rechazarse o aprobarse en bloque⁹¹.

En lo que respecta al uso del real decreto-ley en el ámbito de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado, es fundamental su relación directa con el carácter automático de esta.

⁸⁹ Pérez Royo, F., *op.cit.* p.572

⁹⁰ Cámara Barroso, C., Sanz Arcega, E., Las posibilidades presupuestarias del Gobierno en funciones, *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, Vol. 65, n. 1, 2017, pp. 333-345

⁹¹ Art. 151 Reglamento del Congreso de los Diputados

Así, mientras que desde el punto de vista del presupuesto el decreto-ley se considera la contradicción del precepto constitucional del que se desprende que la prórroga opera sin necesidad de previsión expresa, la promulgación del decreto-ley se fundamenta en la insuficiencia de la prórroga automática.⁹²

De esta manera, el decreto-ley se tiene como la solución final, “la solución de la solución”, en tanto cubre las insuficiencias derivadas del despliegue de efectos de la prórroga automática. Y así, el decreto-ley se convierte en una fuente alternativa a la Ley de Presupuestos para regular las materias que natural y constitucionalmente corresponden a esta última, en exclusividad.

Habiéndonos referido al alcance de la prórroga automática, que abarca el estado de gastos e ingresos a excepción de los créditos de carácter coyuntural, la insuficiencia que sustenta el recurso al mecanismo extraordinario se refiere a las modificaciones de índole tributaria que se suelen regular por medio de la Ley de Presupuestos del Generales del Estado.

Sobre estas, procede analizar la conveniencia y legitimidad de la figura del decreto-ley en el ámbito presupuestario, en función de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad, y la transgresión material impuesta por la redacción del art. 86.

En lo que respecta a su contenido material, este “*no podrá afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general*”. Con lo que, en tanto no afecte al núcleo esencial del deber de contribuir⁹³, y respete el cumplimiento del requisito de la urgente y extraordinaria necesidad⁹⁴, no cabe poner de manifiesto la invalidez de esta figura.

Ahora, en cuanto al carácter extraordinario y urgente, no es constitucionalmente ilícito regular materia tributaria por medio de esta figura en la medida en que se cumplan con los requerimientos exigidos⁹⁵. Esto es, que la extraordinaria y urgente necesidad sea

⁹² Real Decreto Ley 12/1995 (BOE de 30 de diciembre)

⁹³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 182/1997, de 28 de octubre

⁹⁴ Sentencias del Tribunal Constitucional STC 182/1997, de 28 de octubre (FJ 3); núm. 11/2002, de 17 de enero (FJ 4); y núm. 68/2007, de 28 de marzo (FJ 3)

⁹⁵ Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 29/1987, de 6 de marzo; y núm. 189/2005, de 7 de julio

explícita y razonada — lo que no se traduce en una exigencia explícita constante de esta urgencia sino que puede ser deducida del contenido⁹⁶ — y que exista una relación adecuada entre la medida adoptada y la situación que la motiva. En caso de incidir en un tributo concreto, es preciso constatar su naturaleza, los elementos del mismo que quedan alterados, y el alcance de la modificación introducida.

La cuestión presenta mayor debate en la doctrina en cuanto a la necesidad de recurrir a esta fuente. De esta manera, se presentan dos grandes pilares argumentales. En primer lugar, la perspectiva técnica formalista, que deriva de la corriente anteriormente expuesta⁹⁷ que, pese al posterior pronunciamiento del TC en contra, se hace eco de la idea que entiende que la Ley de Presupuestos es una ley ordinaria, y que las normas tributarias contenidas en ella son de carácter indefinido.

A este respecto califica la doctrina mayoritaria⁹⁸ incorrecta la apreciación de necesidad en base al cumplimiento de los requisitos puramente formales. Y no se funda este rechazo en que, desde la óptica formalista adoptada no pudiese llegar a considerarse aceptable, sino por las consecuencias en que deriva, y por la finalidad que busca, que no es prorrogar, sino innovar el ordenamiento tributario.

De esta manera, en torno al puro contenido presupuestario, se considera el decreto-ley como una desnaturalización de la esencia de la figura del presupuesto, en cuanto expresión del funcionamiento del parlamentarismo y la separación de poderes. Obviando la perspectiva que defiende de manera extrema su validez por no estar expresamente prohibido por la redacción del art. 86 CE, estima necesario profundizar el significado de la norma a la que se sustituye para considerar la conveniencia de la solución propuesta.

Y así, entendiendo la prórroga como un respeto absoluto a las bases del derecho presupuestario, categoriza el recurso a la figura del “decreto-ley presupuestario”, como una *burla* a la institución del presupuesto⁹⁹, que no puede rebatirse en ningún caso al identificar la convalidación del decreto-ley por el Congreso, con la necesaria conjugación entre poderes que se da a lo largo del ciclo presupuestario.

⁹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 139/2016, de 21 de julio

⁹⁷ Falcón y Tella, R., *op.cit.*, p. 33

⁹⁸ Escribano López, F., (2008), *op.cit.*, p.68

⁹⁹ *Ibid*, p.70

Entre las consecuencias que se producirían en caso de la admisibilidad del decreto-ley para prorrogar, se da la vulneración del art.134.1 al no ser las Cortes sino el Congreso quien apruebe el presupuesto, lo que se traduce en un desequilibrio de poderes a favor del ejecutivo¹⁰⁰.

Con todo, el decreto-ley, considerado por algunos como la solución moderna a la cuestión a la que intentó hacer frente Bismark con la diferenciación entre ley formal y ley material — limitar el papel del Parlamento en la dirección de la política económica del Gobierno — parece haberse consolidado por la experiencia práctica como una fuente alternativa de la función presupuestaria, y por ende, como una alternativa adicional a la solución que constitucionalmente se prevé para la no aprobación a tiempo del presupuesto.

8. CONCLUSIONES

El Presupuesto General del Estado, por la necesaria conjugación de poderes de que precisa para ser aprobado y ejecutado, se considera como uno de los pilares del Estado de Derecho. Así, es una figura paradigmática del principio de separación de poderes, a través de la cual el ejecutivo organiza la actividad financiera y económica del sector público, con la debida autorización y posterior control del Parlamento.

En torno a esta idea, se configura formalmente e integra en el ordenamiento mediante una ley garante de esta naturaleza. Así, y por imperativo constitucional, esta ley recoge la necesaria coordinación de poderes implícita en el principio de legalidad que la ordena, e integra la totalidad de ingresos y gastos del sector público como garantía de control al cumplir el principio de unidad. Asimismo, limita su vigencia temporal y prevé un ciclo legislativo especial con respecto al resto de normas del ordenamiento.

Con respecto a la vigencia temporal, la Constitución, previsoramente ante las eventualidades que puedan surgir en el ámbito político, dota al ordenamiento de la figura jurídica de la prórroga que, cumpliendo con todos los elementos configuradores del presupuesto, evita

¹⁰⁰ Azaga Villamil, O., *Derecho político español según la Constitución de 1978*, tomo II, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998, pp. 636-637

la paralización de la actividad administrativa en que derivaría la ausencia de presupuestos, a causa del carácter autorizador del gasto.

Ahora bien, pese a los esfuerzos legislativos que se hacen por dotar al presupuesto de una relevancia diferenciada y protección de su contenido, la realidad es bien distinta.

En primer lugar, en el ámbito presupuestario se ha producido un desequilibrio de poderes en favor del Gobierno, ampliamente estudiado tanto por la doctrina constitucional como académica, al que no se ha hecho referencia en este trabajo por referirse a la fase de control. Si bien, se ha puesto de manifiesto y con insistencia el debilitado poder parlamentario a raíz de la figura del veto presupuestario¹⁰¹.

Por otro lado, no sólo en el ámbito presupuestario sino en la realidad jurídica actual, el uso abusivo y descontrolado del decreto-ley por los gobiernos, que supone una *auténtica alternativa de legislar por parte del ejecutivo*¹⁰², y de nuevo desplaza el poder del Parlamento con respecto al Gobierno.

Ambas situaciones, a las que se une el aprovechamiento de una ley privilegiada en su tramitación parlamentaria para regular materias por una vía no naturalmente prevista para ello — las materias del articulado o contenido eventual — han incidido en el instrumento de la prórroga presupuestaria.

En consecuencia, el estudio de sus efectos efectivamente ha perdido relevancia, dado que se le ha lastrado con unas limitaciones que, por naturaleza, y con el uso correcto de la Ley de Presupuestos, no debería tener, en tanto su configuración se adecúa a los principios y caracteres del presupuesto.

Y lo que es más, a ello se ha unido la “fabricación” de una necesidad que debería ser inexistente, que faculta al ejecutivo a promulgar normas de contenido constitucionalmente restringido a la Ley de Presupuestos, a través de un instrumento cuyo uso debería ser excepcional, y que además pasa por alto la automaticidad *ex constitutione* de la prórroga presupuestaria.

¹⁰¹ Ridao i Martín, J., “El «veto» o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión” *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 32, 2019, pp. 165-168

¹⁰² Astarloa Huarte-Mendicoa, I. “Parlamento, Gobierno, Ley y Reglamento, cuarenta años después”. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. extra-31, 2018, p. 149

Con todo, parece que efectivamente, el decreto-ley es la fórmula mágica buscada por Bismark, a la que de nuevo tendrá que enfrentarse la doctrina académica y constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

Legislación

- Constitución Española
- Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (BOE 5 de marzo de 1982)
- Real Decreto Ley 12/1995 (BOE de 30 de diciembre)
- Ley 43/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE 27 de noviembre de 2003)
- Orden EHA/1320/2010, de 18 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2011 (BOE 21 de mayo de 2010)
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE 30 de abril de 2012)
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE 2 de octubre de 2015)

Jurisprudencia

- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 27/1981, de 13 de agosto
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 63/1986, de 21 de mayo
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 29/1987 de 6 de marzo
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 65/1987, de 21 de mayo
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm.134/1987 de 21 de julio
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm.76/1992, de 14 de mayo
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 195/1994, de 23 de junio
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 182/1997, de 28 de octubre
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 11/2002 de 17 de enero
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 3/2003, de 19 de febrero
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm.189/2005, de 7 de julio
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 68/2007, de 28 de marzo
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 215/2014, de 3 de febrero

Astarloa Villena, F. “Algunos aspectos de la función presupuestaria en el constitucionalismo español”, *Anuario de derecho parlamentario*, n.13, 2002, pp. 133-158 (Disponible en:

https://www.cortsvalecianas.es/sites/default/files/media/file_author/133_algunos_aspectos.pdf. Consultado el: 5/03/2020

Bayona de Perogordo, J.J. , Soler Roch, M.T. *La estabilidad presupuestaria. Un análisis jurídico-financiero*, Universidad de Alicante. 2002 (Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/85627/3/La-estabilidad-presupuestaria.pdf>. Consultado el: 21/02/2020)

Bujarrabal Antón, G. “La modificación de tributos en las leyes forales de presupuestos” *Revista jurídica de Navarra*, n.21, 1996, pp. 67-90 (Disponible en: <https://academica-e.unavarra.es/xmlui/handle/2454/26960>. Consultado el 15/03/2020)

Cámara Barroso, C., Sanz Arcega, E., Las posibilidades presupuestarias del Gobierno en funciones, *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, Vol. 65, n.1, 2017, pp. 333-345 (Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6129174.pdf> Consultado el 5/03/2020)

Calatayud Prats, I. “La fuerza activa de la Ley de Presupuestos ¿Ley formal o ley material? A propósito de la sentencia 238/2007 de 21 noviembre, del Tribunal Constitucional”, *Hacienda Canaria*, n. 34, 2011, pp. 5-35 (Disponible en:

http://www.gobiernodecanarias.org/tributos/portal/estatico/info_tributaria/revista/Revista34/RevistaHC-34_01.pdf Consultado el 20/2/2020)

Calvo Ortega, R., Calvo Vérguez, J., *Curso de derecho financiero. Derecho tributario. Parte General, Parte Especial. II. Derecho presupuestario*, 23. Ed, Aranzadi, Pamplona, 2019 pp. 661-725

Cazorla Prieto, L.M., "Artículo 134", *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla, E . (Dir.), 2 ° ed. ampliada, Madrid. 1985, pp. 2022-2023. (Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2058825>___Consultado el: 5/03/2020

Cazorla Prieto, L.M. “Comentario al artículo 134”, en Garrido Falla, F. (Dir.): *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1995, págs. 1975-2052. (Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17002.pdf> Consultado el: 20/03/2020)

Carmona Cuenca, E. “El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 84,1994, pp. 265-285 (Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27265> Consultado el: 20/03/2020)

Ciaralli, C.A., “Límites del principio de estabilidad presupuestaria respecto de la autonomía financiera de las Comunidades autónomas españolas.” *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, n.9, 2018 9, pp. 60-83 (Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/issue/view/707/21>. Consultado el 20/2/2020

Escribano López, F. “El presupuesto del Estado en el marco político general” *Revista Hacienda Pública Española*, n. 50, 1978, pp. 17-26 (Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=123099> Consultado el: 25/02/2020)

Escribano López, F. “La disciplina constitucional de la prórroga de presupuestos” *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 50, 1997, pp. 103 a 123 (Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=123099> Consultado el: 25/02/2020)

Escribano López, F., “La disciplina constitucional de los Presupuestos Generales del Estado y su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas” *Auditoría Pública* n. 45, 2008, pp. 49-88 (Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2705485&orden=165459&info=link>. Consultado el: 25/02/2020)

Ferrández García, B. “«Techo de gasto», Presupuesto y Parlamento. Una referencia específica sobre el tema en la Asamblea Regional de Murcia” *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 29, 2017, pp. 285-334. (Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6275518.pdf> Consultado el: 5/03/2020)

Falcón y Tella Ramón: “El alcance de la prórroga de los presupuestos y la imposibilidad de incidir en ella mediante Decreto-Ley”, *Cuadernos de Información económica*, n. 104, 1995, pp. 25-34. (Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2686624> Consultado el: 20/03/2020)

García Becerra, J.A. “El control del poder” *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n.1, 1999, pp. 318-322.

Jiménez Campo, J. “Una lectura de los Comentarios a la Constitución dirigidos por el profesor Garrido Falla”, *Revista de Derecho Constitucional*, n.23, pp. 353-362.

(Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/24879113>. Consultado el: 20/03/2020)

Jiménez Díaz, A. “Los condicionantes en el ejercicio de la función presupuestaria: la limitación constitucional del déficit público”, *Revista de las Cortes Generales*, n.104, 2018, pp. 455-484 (Disponible en: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/download/69/132>. Consultado el: 20/03/2020)

Melado Lirola, A.I. *El control parlamentario de la ley de presupuestos en el Ordenamiento constitucional español*, Universidad de Almería, Dir. Cano Bueso, J., 2003 (Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=218882>. Consultado el: 20/03/2020)

Melado Lirola, M.I. “Los instrumentos de control parlamentario de la ley de presupuestos generales del estado”. *Teoría y Realidad Constitucional*, n.19, 2007, 161-195. (Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2473795.pdf>. Consultado el: 05/03/2020)

Ministerio de Hacienda y Función Pública. *Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado*, 2018. (Disponible en:

<http://www.congreso.es/docu/pge2018/LIBROAZUL2018.pdf> . Consultado el 21/02/2020

Mortati, C.: Istituzioni di Diritto Pubblico. Tomo II. Cedam, Padova, pp. 674-675

Navarro Faure, A. *Aspectos jurídico-financieros del déficit público* Universidad de Alicante, 1991. (Disponible en:

<https://rua.ua.es/dspace/handle/10045/3769>. Consultado el: 20/03/2020)

Orón Moratal, G., “El presupuesto estatal ante el Derecho comunitario: en especial, de la bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos”, *Revista española de derecho financiero*, n.44, 2009, pp. 929-952. (Disponible en:

<http://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/22703>. Consultado el: 25/02/2020)

Pascual García, J., *Régimen jurídico del gasto público*, Boletín Oficial del Estado, 4ª ed., 2005

Pérez Royo, F., *Derecho Financiero y Tributario. Parte General.*, 23 ed., Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 36-583.

Pagès i Galtés, J. “Análisis jurídico de la utilización de la estabilidad presupuestaria como límite del principio de autonomía financiera”. *Revista Catalana de Dret Públic*, (número especial), 89-90, 2019, pp. 74-100 (Disponible en:

<https://www.raco.cat/index.php/RCDP/article/download/353544/451135>.

Consultado el: 25/03/2020)

Recoder de Casso, E., “El Debate Parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado”, *Revista del Departamento de Derecho Político*, n. 4, Madrid, 1979, pp.107-123 (Disponible en:

<http://e-pacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPolitico-1979-04-10005&dsID=PDF>. Consultado el: 25/03/2020)

Riadao Martín, J., “El «veto» o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión” *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 32, 2019, pp. 151-186 (Disponible en:

<https://aelpa.org/web-2018/wp-content/uploads/2019/12/Riadao-Anuari-Corts-Limitacions-Presup.pdf>. consultado el: 7/04/2020)

Rodríguez Berejio, A. “Jurisprudencia constitucional y derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.44, 1997, pp. 9-64. (Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79535>. Consultado el: 5/02/2020)

Rojo Duque, L.A., “El déficit público”. *Papeles de Economía Española*, n. 21, 1985, pp. 77-89 (Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=64148>. Consultado el: 5/03/2020)

Ruíz Tarrias, S, Cano Bueso, J., *La posición constitucional del gobierno en la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos generales del Estado* Universidad de Almería, Almería, 2003 pp. 261-274 (Disponible en:

<https://digibug.ugr.es/handle/10481/46468> Consultado el: 21/03/2020)

Valadés, Diego, El control del poder, México, UNAM, Instituto de Investigaciones
Jurídicas, n. 1, 1998, p.287