

La tramitación parlamentaria de los objetivos de estabilidad en el «ciclo presupuestario»

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

Catedrático (A). Profesor Titular

de Derecho Constitucional

Universidad Carlos III de Madrid

Resumen

El principio de estabilidad presupuestaria y limitación de la deuda ha supuesto la ampliación del ciclo presupuestario tanto en la fase gubernamental como en la parlamentaria. Dichos cambios, junto con la necesidad de que el presupuesto cumpla con los mandatos del artículo 135 de la Constitución española, han generado una nueva realidad tanto en el procedimiento para aprobar la ley de presupuestos como en la capacidad de decisión parlamentaria sobre su aprobación, lo que ha complicado, aún más, el delicado equilibrio entre ejecutivo y parlamento a la hora de aprobar esta importante ley.

Palabras clave: estabilidad presupuestaria, límite a la deuda, ciclo presupuestario, ley de presupuestos generales del Estado.

Resum

El principi d'estabilitat pressupostària i limitació del deute ha suposat l'ampliació del cicle pressupostari tant en la fase governamental com en la parlamentària. Aquests canvis, junt amb la necessitat que el pressupost

complisca amb els mandats de l'article 135 de la Constitució espanyola, han generat una nova realitat tant en el procediment per a aprovar la llei de pressupostos com en la capacitat de decisió parlamentària sobre la seua aprovació, cosa que ha complicat, encara més, el delicat equilibri entre executiu i parlament a l'hora d'aprovar aquesta important llei.

Paraules clau: estabilitat pressupostària, límit al deute, cicle pressupostari, llei de pressupostos generals de l'Estat.

Abstract

The principle of budgetary stability and debt limitation has led to an expansion of the budget cycle in both the governmental and parliamentary phases. These changes, together with the need for the budget to comply with the mandates of Article 135 of the Spanish Constitution, have generated a new reality both in the procedure to pass the budget law and in the capacity of the parliamentary decision to determine its result. This new reality has complicated even more the delicate balance between the Executive Power and the Parliament at the time of passing this important Law.

Keywords: budget stability, debt limit, budget cycle, general state.

Sumario

- I. Introducción
- II. Del poder presupuestario del Parlamento al poder presupuestario de las instituciones europeas
- III. El marco constitucional para la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado tras la reforma del artículo 135 de la Constitución española
- IV. Sobre la tramitación parlamentaria del Acuerdo del Gobierno que establece los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública
- V. La doctrina del Tribunal Supremo sobre la naturaleza de los actos de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria
- VI. Los problemas relacionados con la equiparación de los actos del Congreso de los Diputados y el Senado para aprobar o rechazar los objetivos de estabilidad presupuestaria
- VII. Los problemas sobre el grado de imperatividad de los objetivos de estabilidad presupuestaria para el Gobierno y las Cámaras parlamentarias en la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado
- VIII. Conclusiones
- IX. Bibliografía

I. Introducción

Técnicamente, el «ciclo presupuestario» comprende la sucesión de los diferentes actos que, temporalmente interrelacionados, producen los distintos órganos del Estado para la preparación, aprobación, ejecución y control de los Presupuestos Generales del Estado (Pérez Royo, 2008: 509). Este trabajo tiene como pretensión analizar cómo afecta el mandato constitucional de «estabilidad presupuestaria» contenido en el art. 135 de la norma fundamental a la fase parlamentaria del ciclo presupuestario que, como veremos, integra parte de la fase preparatoria del proyecto de presupuestos y la fase de aprobación de la ley de presupuestos en el Parlamento. Aunque el art. 134 de la Constitución sigue siendo fundamental para entender la mayor parte de las dos fases anteriores del «ciclo presupuestario», lo cierto es que tanto las previsiones de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (desde ahora LOEPSF), como las de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (desde ahora LOAIReF), han creado un contexto nuevo que desborda las previsiones normativas e institucionales existentes hasta ese momento.¹

El principio de «estabilidad presupuestaria y limitación de la deuda pública» ha generado un nuevo trámite presupuestario, tanto en la fase gubernamental (la elaboración del anteproyecto según los criterios de la AIReF y la elaboración del proyecto en el marco de los

1 Recordemos que el artículo 3.1 de la LOEPSF dice: «La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea. Y el artículo 2 de la LOAIReF dice: «La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal tiene por objeto garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas». En esta misma línea, el art 26.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria: «La programación presupuestaria se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera».

«objetivos presupuestarios» supervisados por la Comisión Europea) como en la fase parlamentaria: que, conforme al art. 15.6 LOEPSF, el «acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública han de ser, junto al límite de gasto no financiero», aprobados o rechazados por el Pleno de ambas Cámaras. Nuevos trámites que afectan al ya delicado equilibrio que la Constitución atribuye a los poderes del Ejecutivo y el Legislativo en la tramitación de la Ley de Presupuestos. Están tan poco claros, hasta ahora, los efectos de los nuevos trámites introducidos en el ciclo presupuestario para garantizar la estabilidad presupuestaria que, para Ruiz Almendral, la situación supone que el «Parlamento nacional ha ganado poder en la práctica (lo ejerza o no) en relación con el ciclo presupuestario, y muy en particular en el proceso de elaboración del Presupuesto, reforzándose de hecho el principio democrático porque dicho proceso inicial, que permanecía oculto hasta la fecha de presentación del proyecto de presupuestos, sale a la luz a través de las reglas del semestre europeo» (Ruiz Almendral, 2018: 58). Desde nuestro punto de vista esta afirmación quizás pueda pecar de optimista puesto que, como veremos, aunque el Parlamento interviene en esta nueva «fase» del ciclo presupuestario, eso no significa que pueda introducir cambios, más allá de aprobar o rechazar los objetivos de estabilidad presupuestaria y, todo ello, dando por buenas las funciones que la Ley Orgánica 2/2012 atribuye a las Cámaras.

Como decíamos, el artículo 135 de la CE establece un nuevo límite a la capacidad legislativa de las Cortes Generales a la hora de enmendar y aprobar los Presupuestos Generales del Estado: no deben superar lo objetivos de déficit estructural y deuda pública previstos en la Ley Orgánica 2/2012 que, como se ha visto, remite a las instituciones europeas (art. 11.6 LOEPSF).² Por su parte, la LOEPSF, para hacer

² La remisión a las instituciones europeas para determinar la metodología utilizada por la Comisión Europea para fijar el déficit estructural fue objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional en la Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre, que da por buena la remisión a la UE y desestima el recurso interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la LOEPSF. Los argumentos de la mayoría son rebatidos por un voto particular que se encarga de

efectivas esas nuevas condiciones de la Ley presupuestaria, reclama al Gobierno que apruebe cada año los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública (art. 15.1) y un Plan presupuestario (art. 29) que forman parte de los documentos que el Estado ha de enviar a las instituciones europeas para cumplir los requerimientos del Semestre Europeo («planes fiscales nacionales a medio plazo de conformidad con su marco presupuestario a medio plazo. Dichos planes incluirán al menos toda la información que deba facilitarse en los programas de estabilidad y se presentarán junto con los programas nacionales de reforma y los programas de estabilidad», art. 4 Reglamento 473/2013; y «proyecto de plan presupuestario para el año siguiente. El proyecto de plan presupuestario será coherente con las recomendaciones formuladas en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, cuando proceda, con las recomendaciones formuladas en el contexto del ciclo anual de supervisión», art. 6 Reglamento 473/2013). Además, como ya decíamos, el art. 15.6 de la Ley 2/2012 establece que tanto los objetivos de estabilidad como el plan presupuestario se han de remitir al Congreso de los Diputados y el Senado para que, una vez se debatan en Pleno, sean aprobados o rechazados por las Cámaras. No solo se ha de remitir el plan presupuestario a las Cámaras sino que, incluso, si así lo requieren, la Comisión Europea tendría que «presentar su opinión» ante el Parlamento nacional, cosa que hasta la fecha no ha sucedido por falta de reclamación por parte de nuestras Cortes Generales.³

poner en evidencia que la remisión a las instituciones europeas, para conocer la metodología que nos sirva para conocer el déficit estructural, tiene el problema de que en la Unión Europea no existe normativa que regule esa materia. La regulación existente es el Reglamento (UE) 549/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea. Reglamento que no evalúa el déficit estructural sino el déficit observado. *Vid.* el comentario de jurisprudencia de García Roca, J. y Martínez Lago, M.A. «La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre». *Revista Española de Derecho Europeo*, 54, 2015.

3 No se ha de olvidar que, según el art. 7.3 del Reglamento 473/2017 la Comisión, una vez que haya aprobado el dictamen sobre la evaluación del proyecto del plan presupuestario, dicho «dictamen de la Comisión se hará público y se presentará al Eurogrupo. A continuación,

Pues bien, todas estas cuestiones referidas a los cambios que se ha producido en la fase de elaboración y tramitación de los PGE son de las que vamos a tratar en este trabajo.

II. Del poder presupuestario del Parlamento al poder presupuestario de las instituciones europeas⁴

Un largo camino ha recorrido la teoría presupuestaria constitucional desde que se acuñara en los albores de la revolución norteamericana el principio de que el derecho a consentir los impuestos por los representantes (*no taxation without representation*), formulado en el *Boston Tea Party*, y el derecho a aprobar los gastos mediante el presupuesto (*the power of the purse*) debían ser la misión central y «soberana» de todo Parlamento.⁵ En esa misma línea, en Europa, el principio de competencia parlamentaria sobre el presupuesto está unido al principio de separación de poderes propio del reparto de poderes que se fragua en el Estado liberal de Derecho según el cual cada poder de la Nación está en manos de una fuerza social distinta y la capacidad para aprobar el Presupuesto por el Parlamento y la de ejecutarlo por el Gobierno garantiza el juego de frenos y contrapesos entre los distintos intereses (Pérez Royo, 2015: 33 y ss.; Escribano López, 1981: 53 y ss.).⁶ El primer matiz a esta distribución de funciones se produce

a petición del parlamento del Estado miembro afectado o del Parlamento Europeo, la Comisión presentará su opinión al parlamento que lo haya solicitado».

4 Reglamento (UE) nº 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

5 Que la tarea de la adopción de las finanzas es lo más importante que compete al Congreso en los Estados Unidos de América era tan claro que «el poder de la bolsa» viene recogido en el artículo 1, sec. 8 apart. 1 y 2 de la Constitución Americana. Por supuesto, está en los escritos de los padres fundadores, vid. Hamilton en *El federalista*, XXXI, XXXII y XXXIII. Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. *El federalista*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998. Sexta reimpresión.

6 Nos parece poco acertado retrotraerse a la sociedad estamental y las Cortes medievales para buscar el origen remoto de las leyes de presupuestos como han hecho algunos autores de nuestra literatura jurídico financiera e, incluso, el propio Tribunal Constitucional en

bien pronto cuando el poder ejecutivo pasa a manos de un Gobierno fuerte que, aunque depende del Parlamento, en la nueva relación entre ambos poderes hace que pierda sentido su radical separación en la conformación y ejecución del presupuesto. La construcción del «parlamentarismo racionalizado» fue un momento esencial para la limitación de la soberanía presupuestaria del Parlamento, puesto que la aprobación del presupuesto debía determinar la relación entre ambos poderes en clave de cooperación (Albiñana García-Quintana, 1998: 335 y ss.; Martín Retortillo, Rodríguez Bereijo y otros, 1989: 30-46). Estamos en un modelo en el que el Parlamento, sin perder sus facultades legislativas —también en lo presupuestario—, no debe obviar que el Ejecutivo mantiene la dirección política y ello hace que sea el responsable de establecer los ingresos y el gasto público (García Morillo y Pérez Tremps, 1998: 9; Martínez Lago, 1992: 102 y ss.). Es un modelo que se construye sobre la cooperación entre poderes y que desde el punto de vista presupuestario se organiza en torno a tres grandes principios: separación, coordinación e irrenunciabilidad. Primero, «separación de funciones»; puesto que la aprobación y ejecución del presupuesto determina el poder político, es necesario establecer un sistema que distribuya y controle dicho poder. Por ello, la aprobación del presupuesto es legislar, propio de las asambleas; pero también es ejecución, dirección política y acción administrativa. Segundo, la «coordinación de funciones»; puesto que la esencia del parlamentarismo es la cooperación de poderes, lo propio en las distintas fases del ciclo presupuestario es que la intervención del Parlamento y el Gobierno quede entrelazada. Tercero, la «irrenunciabilidad de competencias»; ni

la Sentencia 3/2003, de 16 de enero, en la que razona de este *porte*: «el presupuesto nace vinculado al parlamentarismo. En efecto, el origen remoto de las actuales leyes de presupuestos hay que buscarlo en la autorización que el Monarca debía obtener de las Asambleas estamentales para recaudar tributos de los súbditos. Así, entre otros, baste recordar la garantía ofrecida por Pedro III, en 1283, a las Cortes Catalanas de Barcelona de no introducir nuevos tributos sin el consentimiento de ellas o, en un ámbito distinto al nuestro, la prohibición de la Carta Magna inglesa de 1215 que, en su art. 12, prohibía la existencia de tributos "sin el consentimiento del Consejo común"» (FJ 3). Más bien, habría que unirlo, como hacen otros, al Estado liberal, la división de poderes y el parlamentarismo.

el Parlamento ni el Gobierno pueden hacer dejación de las funciones que constitucionalmente tienen atribuidas, ni el Gobierno puede encargar la preparación de la ley presupuestaria al otro poder, ni el Parlamento puede delegar en aquel la competencia de aprobar dicha ley (Martínez Lago, 1998: 42).

La Unión Europea y sus orientaciones generales para la política económica de los Estados (art. 120 TUE), con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997) y, sobre todo, desde la aprobación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (2013), han hecho emerger, como ya decíamos, un nuevo «poder presupuestario» tendente a la consecución de los objetivos económico financieros comunitarios: evitar los «déficits y deudas públicos excesivos» en la zona euro (art. 126 TUE), así como en aquellos otros Estados que ha suscrito el TCEG. Estos objetivos van a condicionar la gestión de la Hacienda Pública y, en particular, la aprobación de los Presupuestos Generales de los Estados que se han de ajustar al Semestre Europeo en cuanto procedimiento económico financiero de la Unión.⁷ Como ha dicho el TJUE, refiriéndose a las políticas económicas de la Unión, las actuales previsiones jurídicas «instauran una coordinación y una supervisión más estrecha de las políticas económicas y presupuestarias desarrolladas por los Estados miembros y trata de consolidar la estabilidad macroeconómica y la viabilidad de las finanzas públicas».⁸ Es decir, que el ciclo presupuestario se ha ampliado notablemente respecto de las previsiones del art. 134 CE y las nuevas reclamaciones resultantes del art. 135 CE requieren nuevas formas de coordinación y conexión, algunas recogidas en la LOEPSF y la LOAIReF, otras creándose con la práctica jurisprudencial y parlamentaria.

7 El Semestre Europeo, como es conocido, está desarrollado en el Reglamento 1466/97, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. También, como ya hemos apuntado, Reglamento (UE) n° 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

8 TJUE 2012 (Asunto C370/12). *Pringle y Government of Ireland*.

III. El marco constitucional para la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado tras la reforma del artículo 135 de la Constitución española

Hasta la reforma del art. 135 CE parecía claro que el Parlamento, junto con el Gobierno, eran las instituciones centrales en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (Medina Guerrero, 2018: 1860). En ese reparto de «papeles», el protagonismo parlamentario iba más allá de aprobar los presupuestos mediante ley, pues no hay que perder de vista que su intervención se convertía, también, en instrumento de control del gasto que realizaba el Ejecutivo (Giménez Sánchez, 2008: 83 y ss.). Por eso, no es casualidad que el art. 66.2 de la CE distinga separadamente entre la función legislativa y la función presupuestaria de las Cortes Generales, y que la elaboración y aprobación de la LPGE se haya de desarrollar mediante un procedimiento legislativo especial constitucionalmente previsto en el artículo 134 de la CE. Con las previsiones del art. 135 CE y las exigencias europeas de supervisión y control de los objetivos presupuestarios, aunque esos principios siguen vigentes, se deben introducir cambios en el sentido de integrar la intervención de las instituciones europeas sobre las propuestas presupuestarias como un sujeto político más a tener en cuenta.

En la organización «clásica» del procedimiento presupuestario parlamentario, la especialidad para la elaboración y aprobación de la Ley de Presupuestos tiene que ver con que no solo implica el cumplimiento de una función de carácter financiero: incluir en aquella la habilitación o autorización de gastos y la previsión de ingresos que el Gobierno estima recaudar (Montejo Velilla, 1998: 137 y ss.), así como la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, sino que también ejerce una función constitucional: ser el principal instrumento de dirección y orientación de la política del Gobierno.⁹ Incluso, como veremos más adelante, realizando una labor de *indirizzo*

9 STC 136/2011, FJ 4.

político. Por lo tanto, la aprobación del Presupuesto se presenta como un momento esencial tanto para la acción política del Gobierno como para la del Parlamento. Como decíamos, con el Presupuesto se van a determinar la autorización de gasto y la previsión de ingresos para el próximo ejercicio, es decir, que se está concretando la función de *dirección política* que constitucionalmente tiene atribuida el Ejecutivo (art. 97 CE). Por otro, el Presupuesto tiene forma de ley parlamentaria y es la oportunidad para que las Cámaras puedan desarrollar su función de control del gasto y, como ha señalado Giménez Sánchez (2008: 319 y ss.), su capacidad de dirección política, aprobándolo, rechazándolo o introduciendo modificaciones mediante las correspondientes enmiendas en la tramitación de la ley presupuestaria. En definitiva, que la aprobación del Presupuesto aparece como una de las funciones más clásicas del Parlamento en nuestras democracias parlamentarias y como el instituto que mejor expresa el juego de frenos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Como ha descrito el Tribunal Constitucional la principal función del presupuesto es «fiscalizar el conjunto de la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político, económico y social del Gobierno que los presenta y, en fin, controlar que la asignación de los recursos públicos sea equitativa».¹⁰

El marco constitucional en el que se expresan los principios apuntados queda bien definido en nuestra Carta Magna, cuando se ocupa de distribuir las funciones presupuestarias entre el Gobierno y el Parlamento. El artículo 66.2 CE reconoce que «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos...». El art. 75.3 CE reconoce la competencia exclusiva del Pleno para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Por su parte, el art. 134.1 CE señala que «Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación». Para que así sea, el art. 134.3 CE prescribe que «El Gobierno deberá presentar ante el Congreso

10 STC 3/2003, FJ 7.

de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior». Finalmente, en cuanto a la reforma y enmienda de los Presupuestos, el art. 134.5 CE señala que «Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento de gasto público o disminución de ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario». Completa lo anterior el art. 134.6 CE diciendo que «Toda proposición o enmienda que suponga aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestario requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación».

Pero, como decíamos, el Gobierno tiene un gran protagonismo en la elaboración y la tramitación de la LPGE: para empezar, es quien tiene en exclusiva la competencia para la iniciativa presupuestaria (art. 134.1 CE), con la sola advertencia de que esa iniciativa debe ejercerla «al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior» (art. 134.3 CE), mandato que es puramente referencial al admitirse la prórroga por ausencia de iniciativa u otros motivos. Por ello, el Gobierno tiene la posibilidad de seguir gobernando aunque el Parlamento rechace el presupuesto. Según el art. 134.4 CE, «Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos». Es decir, dicho precepto prevé la prórroga automática del presupuesto del ejercicio anterior. De esta manera, además de asegurar la continuidad de la legalidad presupuestaria, permite al Gobierno seguir ejecutando sus políticas más allá de posibles estrategias obstructionistas de las Cámaras. La doctrina se ha mostrado muy crítica con esta interpretación tan abierta del derecho de prórroga que, en la práctica, «permite al Gobierno imponer su voluntad al Parlamento» (Cazorla Prieto, 1980: 1433). También la limitación a la capacidad de presentar proposiciones de ley o enmiendas a los presupuestos, como veremos (art. 134.5 y 6 CE), aparece como una expresión más de la prevalencia gubernamental.

Dicho marco del procedimiento presupuestario constitucional empieza a cambiar con la aprobación del «Pacto de Estabilidad y Crecimiento» (1997) en el que se sientan las bases de lo que hoy es el art. 126 del TUE y la supervisión presupuestaria de los Estados por la UE. En él se determina que:

1. «Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.
2. La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:
 - a) si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto sobrepasa un valor de referencia, a menos:
 - que la proporción haya descendido sustancial y continuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia,
 - que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia;
 - b) si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.»

Por ello, ya desde la Ley 18/2001, de 12 diciembre, se establece el rigor en el ámbito fiscal y la necesidad de garantizar la sostenibilidad presupuestaria como la mejor contribución a la estabilidad macroeconómica que pretendía extender la puesta en marcha del euro y la política financiera europea. Aprobada la reforma del art. 135 de la CE que, como todos sabemos, obliga a que «el Estado (...) no pueda incurrir en déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para los Estados Miembros» y, establecido el mandato de que una ley orgánica desarrollará los principios de dicho

artículo 135, resulta que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en su artículo 15 mandata que el Gobierno ha de fijar los «objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado» que se han de remitir a las Cortes Generales para su aprobación en los términos previstos en su apartado 6. Es decir, no solo se reclama del Estado y, por tanto, de todos sus poderes, cumplir el principio de estabilidad presupuestaria, sino que se establece un procedimiento en el que están implicados el Gobierno y las Cámaras parlamentarias para fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria. Es decir, que por mor del derecho europeo —Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 y Reglamento (UE) 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013— se ha ampliado el marco presupuestario tanto en el ámbito del Gobierno como de las Cámaras parlamentarias. Determinar la naturaleza y los efectos de este trámite es una cuestión nada clara en la actualidad y que, a buen seguro, de aclararse, podría arrojar mucha luz sobre la incidencia real del principio de estabilidad presupuestaria en la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos.

IV. Sobre la tramitación parlamentaria del Acuerdo del Gobierno que establece los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública

Los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones y el límite de gasto del Presupuesto para el año subsiguiente, que de acuerdo con el art. 15 LOEPSF corresponde elaborar al Gobierno y remitir a las Cámaras para su aprobación, han sufrido diversos rechazos a lo largo de los años (antes y durante la crisis 2005-2008-2009-2010-2011). Ese rechazo ha vuelto a producirse con

los objetivos de estabilidad presentados por el presidente Sánchez en 2018 para los presupuestos de 2019.¹¹

Es un tema nada nuevo que incluso cuenta con una importante y discutible jurisprudencia del Tribunal Supremo, que describimos a continuación. Pero antes es útil hacer una mención a los argumentos del Tribunal Constitucional en relación con la constitucionalidad de la ley de estabilidad presupuestaria (STC 215/2014) y sobre la modificación de la previsión en el art. 8 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, en orden a la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria (STC 44/2015).

El Alto Tribunal, aunque se ha pronunciado declarando la constitucionalidad de la LOEPSF en la sentencia 215/2014, de 18 de diciembre, lo más importante que ha reconocido a estos efectos es que:

«la aplicación del mandato de estabilidad presupuestaria afecta a la elaboración y ejecución de los presupuestos, se hará en función de la regla de gasto [variación del gasto computable en función de la tasa de crecimiento del producto interior bruto (art. 12)] y sin incurrir, salvo en situaciones excepcionales, en situaciones de déficit estructural mayores de las permitidas por la normativa europea (art. 11), ni superar el volumen de deuda previsto en la normativa europea (art. 13, fj. 2º)».

Dicho lo anterior, la cuestión central que debe dilucidar la Sentencia es que, pese a que se deduce del art. 135.5 b) que el déficit estructural debe determinarse en la ley orgánica, dicha ley opta en el artículo 11.6 por su remisión a las instituciones europeas y sus técnicas metodológicas. Asunto que resuelve diciendo que:

«De acuerdo con lo anterior, siendo cierto, entonces, que el art. 135.5 CE reserva a una ley orgánica la determinación de

¹¹ El 7 de diciembre de 2018 se presenta al Senado el Acuerdo del Gobierno, adoptado en la reunión del Consejo de Ministros del día 7 de diciembre de 2018, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria, que habían sido aprobado por el Congreso de los Diputados el 20 de noviembre de ese mismo año. Acuerdo que se registra con el núm. 702/000005 y que fue rechazado en la Sesión de Pleno del Senado de 27 de diciembre de 2018.

la "metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural" [letra b)], también lo es que el art. 93 CE autoriza, mediante ley orgánica, la atribución a una institución internacional del "ejercicio de competencias derivadas de la Constitución", habilitando así a las Cortes Generales "para la disposición normativa de materias hasta entonces reservadas a los poderes internos constituidos y para su aplicación a éstos" (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, fj. 4). Pues bien, primero el Tratado de Maastricht de 1992 (TUE) y después el Tratado de Lisboa de 2007 (TFUE), han previsto en su "Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo", que el cálculo del "déficit" de los Estados miembros, en cada una de sus manifestaciones, debe efectuarse partiendo de las previsiones del sistema europeo de cuentas económicas integradas. De esta manera, con la ratificación por la Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre, del Tratado de Maastricht, así como con la posterior ratificación por la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, del Tratado de Lisboa, se ha producido la atribución a la Unión Europea, entre otras, de la competencia para regular la forma (metodología y procedimiento) de cálculo del déficit de los Estados miembros, de modo que, no sólo es constitucionalmente necesario sujetarse al límite máximo de déficit estructural fijado por la Unión Europea (arts. 126 TFUE y 135.2 CE), sino también acudir a las disposiciones que para su cálculo se determinen en cada momento (fj. 3 c.).»

Sin embargo, no han tenido que cuestionarse las previsiones del art. 15 de la LOEPSF más allá de la declaración colateral que tuvo que hacer en la Sentencia 44/2015, de 5 de marzo, refiriéndose a la disposición adicional trigésima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005 (que modificaba la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, introduciendo una previsión en el art. 8 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, en orden a la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria), conforme a la cual, si el objetivo de estabilidad aprobado por el Congreso de los Diputados se rechazaba

por el Senado, antes de que el Gobierno tuviese que remitir una nueva propuesta con otro objetivo de estabilidad, el Congreso podía, mediante una nueva votación por mayoría simple, aprobar el citado objetivo. Pues bien, el Alto Tribunal sobre esta cuestión resolvió que:

«Nos encontramos ante una disposición de ordenación procedimental que se limita a arbitrar un trámite dirigido a concretar la forma de determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria a cuyo cumplimiento se deben dirigir los presupuestos, por lo que es difícil apreciar la necesaria conexión económica —relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno— o presupuestaria —para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto. Pero lo realmente definitivo es que esa ordenación procedimental afecta a la autonomía reglamentaria de la Cámara, ya que establece una regulación del procedimiento parlamentario de aprobación de los presupuestos generales que, por su incidencia en el proceso de elaboración legislativa, queda reservada al desarrollo normativo de las propias Cámaras de acuerdo con el art. 72.1 CE o a la ley y, por tanto, queda al margen del limitado contenido material que el art. 134.2 CE reserva a la ley de presupuestos. Debe declararse, en consecuencia, que la disposición adicional trigésima de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005, es inconstitucional y nula por contradecir los arts. 9.3, 66.2 y 134.2, todos ellos de la Constitución (fj. 3º, apart. d).»

Desde nuestro punto de vista, la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional trigésima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005, modificando el art. 8 de la Ley de Estabilidad de 18/2001, de 12 de diciembre, es correcta en su decisión —declarar la inconstitucionalidad—, pero quizás errónea en su fundamentación. El Alto Tribunal concreta que la nueva regulación se integra «en la regulación del procedimiento parlamentario de aprobación de los presupuestos generales» que, por su carácter de proceso legislativo, está reservado a la autonomía normativa que

reconoce a las Cámaras el art. 72.1 de la CE. Estamos de acuerdo en que dicha disposición adicional es inconstitucional por afectar a la autonomía normativa de las Cámaras, pero no en que esa disposición se integre en el procedimiento parlamentario de aprobación de los presupuestos propiamente dicho. Como veremos, consideramos que se trata más bien de un procedimiento específico y previo al presupuestario que ha de concluir con aprobación o rechazo de los «objetivos de estabilidad».

El Tribunal Supremo, en las sentencias que vamos a analizar a continuación, ha profundizado en la naturaleza de los actos y el procedimiento por el cual se elaboran y aprueban los objetivos de estabilidad presupuestaria (art. 15 LOEPSF) sentando una discutible doctrina que, aunque no se diga, da la impresión de que vendría inspirada en el razonamiento anterior del Tribunal Constitucional (la ya citada STC 44/2015, FJ 3, apart. d).

V. La doctrina del Tribunal Supremo sobre la naturaleza de los actos de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria

Como es sabido, en 2016 (STS 1998/2016, de 10 de mayo) y 2017 (STS 217/2017, de 24 de enero), la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictó las anteriores dos sentencias en las que se ha tenido que pronunciar acerca de diversos actos adoptados por el Gobierno de 2013 y 2014 sobre los objetivos de estabilidad para ese mismo año y el período 2014-2016.¹² Los acuerdos recurridos fueron los siguientes:

¹² Martínez Lago hizo un estudio exhaustivo en su blog, vid. <https://mamblog.wordpress.com/2016/09/26/objetivos-de-estabilidad-presupuestaria-y-control-del-tribunal-supremo-1-los-argumentos-de-las-comunidades-autonomas/>, <https://mamblog.wordpress.com/2016/10/02/objetivos-de-estabilidad-presupuestaria-y-control-del-tribunal-supremo-y-4-valoracion-critica-de-los-diferentes-procedimientos-habilitados/> y <https://mamblog.wordpress.com/2012/05/02/39-estabilidad-presupuestaria-y-sostenibilidad-financiera-o-cuando-se-impone-el-copy-paste/>.

- 1.º) Acuerdo de 28 de junio de 2013, por el que se fijaron los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2014-2016 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014.
- 2.º) Acuerdo de 12 de julio de 2013, por el que se adecuó el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para 2013.
- 3.º) Acuerdos de 30 de agosto de 2013, por los que se establecieron los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas de régimen común para el año 2013, así como para el período 2014-2016.
- 4.º) Acuerdos de 18 de octubre de 2013 y de 10 de enero de 2014, por los que se desestimaron los requerimientos previos formulados por el Principado de Asturias, la Generalitat de Cataluña y la Junta de Andalucía contra los Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de junio y de 12 de julio de 2013, por los que se fijaban los objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores para el período de 2014-2016 y para los años 2013, respectivamente.

Ni podemos ni debemos desarrollar en todos sus extremos los argumentos que el TS utiliza para dictar estas sentencias. Tan solo nos interesan, y es de lo que nos vamos a ocupar, los argumentos que utiliza el Tribunal para afrontar la naturaleza del acto del Gobierno por el cual aprueba los «objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones y el límite de gasto del Presupuesto para el año siguiente».

El primer pronunciamiento del Tribunal Supremo, que es donde se marca la fundamentación que dicho Tribunal sigue en las restantes resoluciones, resuelve la impugnación del Acuerdo de 28 de junio de 2013 que establecen los objetivos de «estabilidad presupuestaria y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014»,

declarando su falta de jurisdicción por haber sido refrendado dicho Acuerdo por el Congreso de los Diputados en su sesión celebrada el 2 de julio de 2013 y, por el Senado, en su sesión de 10 de julio de 2013. Los argumentos son los siguientes:

«Dicho acuerdo gubernamental constituye un acto preparatorio de la decisión de las Cortes Generales que, al ser aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados y por el Pleno del Senado, en virtud del procedimiento establecido en el artículo 15.6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, le dota de fuerza vinculante equivalente al valor jurídico de las normas presupuestarias aprobadas por el Parlamento en virtud del artículo 66.2 de la Constitución, por lo que en su caso correspondería su control al Tribunal Constitucional por medio de los procedimientos existentes ante esa jurisdicción.

(...) la aprobación por el Consejo de Ministros de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas se inserta en un iter procedimental en dos fases, regulado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en cuyo artículo 15 se prevé la intervención preliminar del Consejo de Ministros, a quien corresponde la propuesta de fijación de dichos objetivos, y la aprobación ulterior del Congreso de los Diputados y el Senado, que tienen la potestad de pronunciarse "aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno"».

«Por ello, no cabe caracterizar el acuerdo gubernamental impugnado como "actuación administrativa sujeta al Derecho Administrativo" (...) porque ello supondría desconocer o devaluar la naturaleza sustancial de la actuación del Congreso y del Senado que, al aprobar la propuesta de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados por el Gobierno, dota de validez jurídica y eficacia a dicho acto gubernamental. Se trata, por tanto, como hemos expuesto, de un acto preparatorio de una decisión parlamentaria en materia presupuestaria cuya adopción corresponde, por imperativo del

legislador orgánico, a las Cámaras que conforman las Cortes Generales».

El Tribunal Supremo, para mantener esta tesis, se fija en la Ley presupuestaria fruto de una potestad compartida entre el Ejecutivo (que la elabora) y el Parlamento (que la aprueba, enmienda y controla) y las previsiones de la Ley de Estabilidad, llegando a la conclusión de que ambas, en lo relativo a los objetivos de estabilidad presupuestaria, tienen un mismo fin y, por ello, forman parte de un todo. Argumento que, aunque no tan desarrollado, se encuentra ya más arriba en el razonamiento de la Sentencia 44/2015 del Tribunal Constitucional. Recordemos que dicho Tribunal determinaba que «la nueva regulación» —la del art. 15 de la LOEPSF— «se integra en la regulación del procedimiento parlamentario de aprobación de los presupuestos generales, que por su carácter de proceso legislativo está reservado a la autonomía normativa que reconoce a las Cámaras el art. 72.1 de la CE». Y es esa forma de entender el procedimiento para la aprobación de los criterios de estabilidad presupuestaria la que lleva al Tribunal Supremo a sostener que:

«Se trata, por tanto, de dos atribuciones sustancialmente semejantes (la de aprobación de los presupuestos y la de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública), y han de entenderse del mismo modo. En ambos casos son decisiones que toman las Cortes Generales aprobando o rechazando las que previamente ha adoptado el Gobierno. El hecho de que el legislador orgánico se haya autolimitado y previsto que las Cámaras habrán de aprobar o rechazar los objetivos fijados por el Consejo de Ministros sin poder modificarlos no cambia en nada el extremo principal: la aprobación o el rechazo es un acto parlamentario y sin aquélla tales objetivos carecen de valor y fuerza vinculante. De ahí que el acuerdo gubernamental que los fija, inserto en este procedimiento especial, sea un acto carente de autonomía. Se debe tener presente que en la Ley Orgánica no hay condicionamiento ni limitación a esa facultad parlamentaria ni razones para concluir lo contrario».

La sentencia de 10 de mayo de 2016 del Tribunal Supremo recibe diversos votos particulares. De todos ellos, por la cercanía al asunto que nos ocupa, es de especial interés el formulado por el Magistrado Rodríguez Zapata.

Su voto particular empieza recordando que, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, corresponde al Estado garantizar que se cumple el principio de estabilidad presupuestaria (Estado, CCAA y ELL). Pero ni la Unión Europea ni el artículo 135 CE alteran el reparto de competencias entre el Gobierno y las Cortes Generales, correspondiendo al primero velar por la aplicación de los principios de la LOEPSF. En consecuencia, la aprobación parlamentaria de los objetivos de déficit y de deuda pública nada tiene que ver con el ejercicio de la función legislativa o la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado por parte de las Cortes Generales.

«La aprobación de cada Cámara versa únicamente sobre la bondad de los objetivos que aprueba, conforme a un texto previo preciso y determinado que ha presentado el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de la Comisión Nacional de la Administración Local, de las instituciones de la Unión Europea, del Banco Central Europeo, Banco de España, etc. Por ese motivo, Las Cámaras no efectúan una declaración de voluntad que sea por sí misma constitutiva del objetivo de déficit, sino una voluntad de simple aprobación o declaración de bondad de un objetivo que no es suyo, sino del Gobierno que ostenta la competencia, la somete a un procedimiento complejo de informes y valoraciones en el ámbito del Derecho interno y europeo, y lo somete a la aprobación parlamentaria. La aprobación del acto no significa que recaiga la voluntad de las Cámaras sobre su contenido. Así lo demuestra que sólo puedan conocer las Cámaras en Pleno de los objetivos de que se trata en forma global y que no los puedan modificar, sino simplemente rechazar, para que les sean sometidos otros distintos».

Por lo tanto, para el Magistrado Rodríguez Zapata, nada más lejos de la realidad que el argumento mayoritario de la Sentencia cuando

sostiene que las atribuciones del Gobierno y de las Cortes Generales al aprobar los objetivos de estabilidad presupuestaria conforman un mismo acto equiparable a la aprobación de los Presupuestos.

«El acto de aprobación no hace parlamentario el acuerdo aprobado, sino que se limita a comprobar y declarar su bondad, acierto o conformidad al interés general. El objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública propiamente dicho no es sustancialmente igual a la aprobación de los presupuestos, en contra de lo que afirma el FJ 2.5 de la sentencia, y no puede entenderse del mismo modo. El artículo 66.2 CE establece que «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución». El legislador orgánico no puede, al aprobar la LOEPSF, ampliar las funciones atribuidas por la Constitución a las Cortes Generales pues, si lo hiciera, la ley orgánica sería inconstitucional. La LOEPSF no ha podido configurar así un "procedimiento sui generis" análogo al presupuestario (fj. 3.2) porque la Constitución no la habilita para hacerlo.»

Desde nuestro punto de vista la forma de entender la intervención del Gobierno y de las Cortes Generales en la elaboración y aprobación, en su caso, de los objetivos de estabilidad por el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sería, en el mejor de los casos, poco afortunada, frente al razonamiento del voto particular del Magistrado Rodríguez Zapata.

En primer lugar, porque no debemos olvidar que el origen de la elaboración de estos objetivos es una exigencia de la normativa financiera de la UE a los efectos de cumplimentar el Semestre Europeo por parte de los Estados. Tampoco que es la Constitución la que establece que «una ley orgánica es la encargada de desarrollar los principios a que se refiere este artículo» (art. 135.4 CE) y que, en desarrollo de este precepto, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de «Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera» prevé que

«en el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros (...) fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria (...) y deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes». Además, el Acuerdo del Consejo de Ministros «incluirá el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado al que se refiere el artículo 30 de esta Ley». Pues bien, parece bastante evidente que el contenido y el trámite de los «objetivos de estabilidad» y los de la Ley de Presupuestos Generales del Estado son sustancial y formalmente diferentes. Basta con comprobar los requisitos que establece la Ley 2/2012 para aprobar los objetivos y los requisitos que la LGT requiere para hacer lo propio con el proyecto de LPGE. Para empezar el art. 32 LGP dice que el proyecto de ley de Presupuestos es «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».

Además, en cuanto al contenido de los Presupuestos el art. 33 de la LGT, dice que recogerán:

- a) «Las obligaciones económicas que, como máximo, pueden reconocer los sujetos referidos en el párrafo a) del apartado anterior.
- b) Los derechos a reconocer durante el correspondiente ejercicio por los entes mencionados en el párrafo anterior.
- c) Las operaciones no financieras y financieras a realizar por las entidades contempladas en el párrafo b) del apartado anterior.
- d) Los objetivos a alcanzar en el ejercicio por cada uno de los gestores responsables de los programas con los recursos que el respectivo presupuesto les asigna.
- e) La estimación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.»

Por supuesto, la Ley General Tributaria reclama que los Presupuestos se acompañen de una documentación complementaria, art. 37:

- a) «Las memorias explicativas de los contenidos de cada presupuesto, con especificación de las principales modificaciones que presenten en relación con los vigentes.

- b) Un anexo con el desarrollo económico de los créditos, por centros gestores de gasto.
- c) Un anexo, de carácter plurianual de los proyectos de inversión pública, que incluirá su clasificación territorial.
- d) La liquidación de los presupuestos del año anterior y un avance de la liquidación del ejercicio corriente.
- e) Las cuentas y balances de la Seguridad Social del año anterior.
- f) Los estados consolidados de los presupuestos.
- g) Un informe económico y financiero.
- h) Una memoria de los beneficios fiscales»

El grado de detalle y complejidad para la preparación y presentación del proyecto de ley de presupuestos ya tendrían suficiente peso para desechar la tesis del Tribunal Supremo de equiparación de procedimientos, pero, en segundo lugar, no debemos olvidar que es el art. 15.7 LOEPSF el que establece que, aprobados los objetivos, la elaboración del proyecto de Presupuestos de las Administraciones Públicas habrá de acomodarse a dichos objetivos. Es decir, que la propia norma entiende que estamos ante dos actos y dos procedimientos financieros distintos: el que aprueba los objetivos y el que aprueba el proyecto de ley de Presupuestos, por el Gobierno, evidentemente (art. 134.1 CE).

Desde luego, la intervención de las Cámaras en la aprobación o rechazo de los objetivos no se hace en ejercicio de actividad legislativa alguna. Más bien estaríamos ante un acto de información parlamentaria o, en el mejor de los casos, como han señalado García Roca y Martínez Lago, (2013: 134 y ss.) ante un acto de control parlamentario. La obligación de ajustarse a esos criterios presupuestarios en la elaboración del proyecto de Presupuestos y en su tramitación parlamentaria no se deriva de la decisión de las Cámaras sino de que esos objetivos cumplen las previsiones de estabilidad presupuestaria y de deuda recogidos en el Derecho europeo. Es cierto que el art. 15 de la LOEPSF recoge que esos objetivos los aprueba el Consejo de Ministros, pero este acuerdo debe ajustarse a los objetivos aprobados en el Semestre para España.

Por lo tanto, desde nuestro punto de vista, lo que ha hecho la LOEPSF ha sido introducir un procedimiento de determinación y control de los que deben ser objetivos presupuestarios, que han de ser conformes con las previsiones establecidas por los informes económicos por país en el marco del Semestre Europeo de la UE. Un procedimiento que se integra por actos políticos del Gobierno y actos parlamentarios del Congreso de los Diputados y el Senado. Procedimiento que,¹³ una vez concluido positivamente, genera las condiciones en las que el Gobierno debe elaborar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado del siguiente ejercicio.¹⁴

VI. Los problemas relacionados con la equiparación de los actos del Congreso de los Diputados y el Senado para aprobar o rechazar los objetivos de estabilidad presupuestaria

Puesto que el mandato europeo por la estabilidad presupuestaria se produjo mucho antes de la reforma del art. 135 CE —Pacto de Estabilidad y Crecimiento 1997—, la regulación española para su control también viene de lejos. En concreto el art. 8.2. LGEP —18/2001— decía que:

«El acuerdo del Gobierno en el que se contenga el objetivo de estabilidad presupuestaria se remitirá a las Cortes Generales acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad elaborado conforme a lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en el que

13 Entre la documentación que remite el Gobierno a las Cortes para la tramitación del Acuerdo del Gobierno por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2019-2021 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2019, se encuentra la recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España. 9451/18. Bruselas, 15 de junio de 2018.

14 No se ha de olvidar que según el art. 7.3 del Reglamento 473/2017 la Comisión, una vez que haya aprobado el dictamen sobre la evaluación del proyecto del plan presupuestario, dicho «dictamen de la Comisión se hará público y se presentará al Eurogrupo. A continuación, a petición del parlamento del Estado miembro afectado o del Parlamento Europeo, la Comisión presentará su opinión al parlamento que lo haya solicitado».

se situará la elaboración de los presupuestos de todos los sujetos que integran el sector público estatal. En forma sucesiva, y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno.

En el supuesto de que el objetivo de estabilidad fuese aprobado por el Congreso de los Diputados y por el Senado, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo. Si, por el contrario, fuese rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento».

Como se encargó de señalar Martínez Lago (2002: 41 y ss.), esta regulación, además de los problemas de fondo, presentaba un problema formal no menor: resultaba que la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado quedaban determinados por varias leyes todas ellas de carácter ordinario —LGEP, LGP y LPGE—. En estas condiciones, el problema que se planteaba era si la generalidad de la LGEP otorgaba la competencia suficiente para vincular a la Ley Presupuestaria que, como todo el mundo sabe, tiene un carácter singular y especial y, lo que es más importante, un reconocimiento constitucional —art. 134 CE—. El propio Martínez Lago (2002: 50 y ss.) señaló que, por esos motivos, «la aprobación parlamentaria del Acuerdo del Gobierno con el objetivo de estabilidad carecía de valor de ley y no podía tener efectos jurídicos sobre las Leyes de Presupuestos y, por lo tanto, a lo máximo que se podía aspirar entonces era a que el Acuerdo del Consejo de Ministros, una vez refrendado por las Cámaras, vinculase al propio Gobierno a la hora de elaborar los Presupuestos del ejercicio siguiente».

Como es sabido, dicha norma —Ley 18/2001—, así como la LO 5/2001, fueron objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad, unos desistidos y otros desestimados.¹⁵ Puesto que se detectaron

15 Vid. las sentencias 134/2011, de 20 de julio, 157/2011, de 18 de octubre, 185/2011, 186/2011, 187/2011 y 188/2011, todas ellas de 23 de noviembre, 195/2011, 196/2011, 197/2011 y 198/2011, todas ellas de 13 de diciembre, y 203/2011, de 14 de diciembre.

deficiencias en aquellas leyes, se aprobaron la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, complementaria de aquella. Finalmente, estas normas fueron refundidas en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, «por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria», con el objeto, como dice el propio Real Decreto Legislativo, de incrementar la claridad del sistema de disciplina fiscal y de gestión presupuestaria al integrar la Ley General de Estabilidad y sus modificaciones en un único cuerpo normativo, contribuyendo con ello a mejorar la seguridad jurídica de las Administraciones intervinientes. Lo más significativo, a nuestros efectos, de este Real Decreto Legislativo, es que hace prevalecer la aprobación del acuerdo sobre los objetivos de déficit que se puedan dar en el Congreso de los Diputados sobre una hipotética denegación del Senado. Según el artículo 8 apartado 3:

«El acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contenga el objetivo de estabilidad presupuestaria se remitirá a las Cortes Generales acompañado del informe al que se refiere el apartado anterior. En forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno. Si aprobado el objetivo de estabilidad por el Congreso de los Diputados el mismo fuese rechazado por el Senado, el objetivo se someterá a nueva votación del Congreso, aprobándose si éste lo ratifica por mayoría simple».

Por su parte, el apartado 4 establece que, «aprobado el objetivo de estabilidad por las Cortes Generales, la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo. Si es rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento». Desde luego, con esa nueva regulación no se resolvían los problemas formales que la normativa anterior tenía, sino que más bien se

agudizaban al ser desde ese momento un Real Decreto Legislativo el que regula la intervención de las Cortes Generales en los «objetivos de estabilidad presupuestaria».

Con la regulación de los «objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública» en el art. 135 CE y la obligación de que dichos objetivos sean aprobados o rechazados por el Congreso de los Diputados y el Senado establecido en la LOEPSF la situación ha cambiado radicalmente, al menos en cuanto a los problemas formales que antes señalábamos. La necesidad de que la Ley de Presupuestos se ajuste a esos principios tiene carácter constitucional y los términos en los que se implementan se contienen en una ley orgánica también por mandato constitucional (art. 135.5). Esto ha hecho que la Ley General Presupuestaria se haya tenido que reformar con el objeto de ajustarla a las previsiones de la LOEPSF (en particular, la «Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012»). Sin embargo, la cuestión que nos sigue quedando pendiente es: ¿resulta constitucionalmente aceptable que el Congreso de los Diputados y el Senado actúen en pie de igualdad a la hora de aprobar o rechazar el Acuerdo del Gobierno sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria?

Parece bastante evidente que entre la opción de que los objetivos de estabilidad presupuestaria los deban aprobar ambas Cámaras o que el Congreso de los Diputados pueda «levantar» el veto del Senado hay una clara intencionalidad política. No es casualidad que la primera vez que se aprueba esta intervención parlamentaria —Ley 18/2001— sea con un Gobierno del PP y la correspondiente mayoría parlamentaria de este partido. Tampoco es casualidad que cuando se reforma para que el Congreso de los Diputados pueda levantar el «veto» del Senado —Ley 15/2006 y después en la LGEP aprobada por el Decreto Legislativo 2/2007— sea con un Gobierno del PSOE y, también, la correspondiente mayoría parlamentaria del PSOE. De igual forma, el regreso al sistema inicial en la LOEPSF se vuelve a hacer con el PP en 2012. Por lo tanto, que el PP tenga tanto interés en el modelo de «paridad» entre ambas Cámaras en esta materia más bien tiene que

ver con que tradicionalmente les resulta más fácil alcanzar mayoría en la Cámara Alta y con ello se asegura de que, aunque no dispongan de mayoría en el Congreso de los Diputados, estarán en condiciones de poner dificultades la aprobación de los Presupuestos del Estado. El problema de este planteamiento, como se encargó de señalar el Consejo de Estado en el Dictamen al Anteproyecto de la LOEPSF, es que suprimir la regla que habilita al Congreso de los Diputados para superar el veto del Senado podría generar «eventuales situaciones de bloqueo parlamentario a la aprobación del objetivo» de estabilidad. Como sucedió en un primer momento en 2019, puede darse el caso que el Gobierno tenga voluntad de presentar un proyecto de ley de presupuestos y de que en el Congreso de los Diputados haya una mayoría capaz de sacarlos adelante y, sin embargo, no sea posible ni tan siquiera como consecuencia del voto negativo del Senado de que el Ejecutivo pueda presentar la iniciativa presupuestaria.

Pero, más allá de las razones políticas, interesa buscar la mejor explicación constitucional. Se ha dicho, por unos, que la equiparación entre ambas Cámaras tiene todo el sentido puesto que el art. 66.2 CE establece que son las Cortes Generales —por lo tanto, Congreso y Senado— las que ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos y controlan la acción del Gobierno. Luego el Legislador está perfectamente habilitado para establecer la equiparación de ambas Cámaras en este trámite. Por otros, se ha considerado que, para buscar la mejor coherencia entre la aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y la tramitación parlamentaria de los Presupuestos, se tiene que establecer un sistema en el que el Congreso de los Diputados pueda levantar los «vetos» del Senado. Como es sabido, en la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos, la situación de ambas Cámaras no es de equilibrio; por ello, en la aprobación de unos objetivos que están íntimamente ligados a ellos parece que tampoco lo debería ser. En definitiva, que como se ha encargado de apuntar toda la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, puesto que nuestro sistema parlamentario se articula sobre un bicameralismo imperfecto en el que

en la función legislativa, como en muchas otras, existe un importante protagonismo de la Cámara Baja hasta el punto de poder «remover» los vetos o enmiendas presentados en el Senado, lo lógico es que en esta competencia parlamentaria también se mantenga la prevalencia del Congreso de los Diputados a la hora de aprobar o denegar dichos objetivos de estabilidad presupuestaria. Tiene poco sentido que un procedimiento parlamentario en el que se da cuenta a las Cámaras de los objetivos de estabilidad aprobados por el Gobierno para su remisión a la Comisión Europea, el Senado actúe en pie de igualdad con el Congreso de los Diputados y en el procedimiento parlamentario para la aprobación de la Ley de Presupuestos el Congreso de los Diputados pueda levantar los vetos o enmiendas presentados por la Cámara Alta. Mucho menos sentido tiene si se pone de relieve que la equiparación entre Cámaras está prevista en la Ley y la prevalencia del Congreso de los Diputados está prevista en la Constitución. A nosotros esta última nos parece la posición más coherente y sistemática con las previsiones constitucionales y el protagonismo que nuestro parlamentarismo da a cada Cámara. No obstante, y puesto que este nuevo procedimiento no es un mandato constitucional sino que se establece en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, los términos en los que se produzca dependerá del Legislador.¹⁶

16 El Consejo de Estado en el Dictamen Ref. 164/2012 dice: «De otra parte, el artículo 15 introduce en sus apartados 6 y 7 algunos cambios respecto del vigente artículo 8 (apartados 3 y 4) de la LGEP. Algunos responden a la generalización de un sistema que este último precepto prevé solamente en el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado: así, la facultad/deber del Gobierno que establece el artículo 15.6 del anteproyecto, segundo párrafo ("si los objetivos fueran rechazados, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo [de objetivos] que se someterá al mismo procedimiento") se refiere hoy en la LGEP a la elaboración y presentación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (claramente, este "desplazamiento" temporal hacia atrás se justifica en el necesario respeto a la autonomía presupuestaria de las Administraciones autonómica y local, vinculadas por el objetivo, pero a las que corresponde presentar sus propios proyectos de Presupuestos ajustándose a aquél). La otra modificación que afecta al apartado 6 de este artículo 15 es la supresión de un inciso que constaba en versiones anteriores del anteproyecto —en términos similares al actual artículo 8.3 de la LGEP—: el relativo a que, "si aprobado el objetivo de estabilidad por el Congreso de los Diputados el mismo fuese rechazado por el Senado, el objetivo se someterá a nueva votación del Congreso, aprobándose si éste lo ratifica por mayoría simple". El problema que plantea la supresión de esta regla no ha sido debidamente resuelto en el anteproyecto y debería por ello ponderarse la inclusión de aquella o la previsión

VII. Los problemas sobre el grado de imperatividad de los objetivos de estabilidad presupuestaria para el Gobierno y las Cámaras parlamentarias en la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado

Dos preguntas deberíamos hacernos respecto de la aprobación y tramitación de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Primera: tomado el Acuerdo que establece los objetivos de estabilidad presupuestaria, ¿el Gobierno tiene que ajustar rigurosamente el proyecto de ley de presupuestos a lo establecido en ellos pese a que puedan haber cambiado las condiciones económico-financieras o políticas? Y segunda: ¿es posible que un Acuerdo del Gobierno aprobado por el Congreso de los Diputados y el Senado condicione la función de examen, aprobación y enmienda de los Presupuestos que reconoce el art. 134.1 de la CE a las Cortes Generales?

En cuanto a la primera pregunta, lo primero que salta a la vista es que la iniciativa legislativa para presentar el proyecto de ley de presupuestos a las Cortes Generales está reconocido constitucionalmente al Gobierno (en el art. 87.1. se le reconoce la iniciativa legislativa *lato sensu*, y en 134.1 se le reconoce la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado). Sin embargo, esto no quiere decir que esta iniciativa la pueda ejercer de cualquier modo, ni antes de la reforma del artículo 135 CE, mucho menos, una vez integrado el principio de estabilidad presupuestaria y el límite de la deuda del Estado en dicho precepto. La LOEPSF ha venido a establecer un nuevo límite a la iniciativa legislativa presupuestaria del Gobierno. Pero también es cierto que lo que exige el artículo 15 de la LOEPSF y en concordancia con él artículo 30 de la LGP es que el proyecto de ley de presupuestos sea conforme con la planificación plurianual derivada del marco presupuestario a medio plazo que se aprueba por el Acuerdo presentado y ratificado por las Cortes Generales. Recordemos que

de un tratamiento específico alternativo que permita superar una eventual situación de bloqueo parlamentario a la aprobación del objetivo».

el artículo 15 de la LOEPSF determina que el procedimiento para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública que se aprueban son los referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de administraciones públicas como para cada uno de sus subsectores. Además, la fijación del objetivo de deuda pública se ha de mantener coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria que se haya establecido. Por otro lado, se establece que para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se tendrá en cuenta la regla de gasto (según el artículo 12 ésta será la referencia para la Administración Central y cada una de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la elaboración de sus presupuestos). Finalmente, se dice que el Acuerdo con los objetivos de estabilidad incluirá el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para el próximo ejercicio. Es decir, que los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública que, de acuerdo con la LOEPSF, se han aprobado por el Gobierno, las Cortes Generales y validado por las instituciones europeas, constituyen un marco económico-financiero y presupuestario plurianual que, aunque condiciona la elaboración del Presupuesto anual, no lo hacen, salvo en lo relativo al gasto no financiero del Presupuesto (art. 30 LOEPSF), hasta el punto de impedir toda capacidad de maniobra en la operación de estimación de ingresos y objetivos de gasto (que antes y ahora son los PGE). «Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática» (art. 32 LGP) del programa político y económico del Gobierno y lo que hacen los objetivos de estabilidad y deuda no es otra cosa que establecer un nuevo parámetro dentro del cual se debe acomodar la decisión política del Gobierno.¹⁷

17 Sobre esta materia se ha pronunciado Martínez Lago señalando que no «valdría argumentar eventuales incumplimientos del principio de estabilidad presupuestaria o de los objetivos de déficit y de deuda pública en que se concreta, pues tales objetivos sólo representan unos porcentajes estimativos que difícilmente condicionarán la evolución real de nuestra economía». Martínez Lago, M. Á.: «El abuso del veto presupuestario del Gobierno». *Info Libre*, 4 de diciembre de 2016, http://www.infolibre.es/noticias/opinion/2016/12/05/el_abuso_del_veto_presupuestario_del_gobierno_58389_1023.html.

Este es un asunto que de forma tangencial ha tratado por primera vez el Tribunal Constitucional en la Sentencia 94/2018, de 17 de septiembre. Dicha sentencia trae causa en un amparo frente a los actos de la Mesa del Congreso de los Diputados que habían inadmitido, en la línea del veto presupuestario del Gobierno, una proposición de ley sobre el cierre de diversas centrales nucleares porque su aprobación supondría un aumento de los créditos y una disminución de los ingresos presupuestarios, además de afectar a la estabilidad presupuestaria dado que el cierre de esas centrales también supondría una pérdida de recaudación fiscal y, sobre todo, un aumento de créditos que afectaría a los escenarios presupuestarios plurianuales recogidos en los objetivos de estabilidad. Puesto que lo que se está dilucidando es la oportunidad o no de tramitar una proposición de ley, al Tribunal le basta su doctrina sobre el ámbito temporal de la potestad otorgada en el art. 134.6 CE al Gobierno que, como ya venía sentenciando desde al menos la Sentencia 223/2006, «se circunscribe al ejercicio presupuestario en curso» (en el caso que se estaba debatiendo, a los PGE de 2016 que eran los que estaban vigentes prorrogadamente). Por lo tanto, el Tribunal considera que utilizar el argumento de que la LOEPSF o la LGT prevean unos escenarios presupuestarios plurianuales para inadmitir la iniciativa legislativa sería contrario a su doctrina de circunscribir la afectación al Presupuesto en curso y, por extensión, afectaría al ejercicio de cargo público representativo (art. 23.2 CE). No obstante, el Tribunal realiza una serie de aseveraciones para justificar su argumento que guardan una clara relación con la tesis aquí mantenida en cuanto a cómo operan los objetivos de estabilidad presupuestaria. Dice el Alto Tribunal:

«El establecimiento de determinados objetivos de estabilidad para "escenarios presupuestarios plurianuales", inmediatamente posteriores a los de un presupuesto en vigor, carecen de las características propias de la ejecución presupuestaria (por ejemplo, de partidas de gasto que hayan sido ya autorizadas por la ley de presupuestos correspondiente), y su eficacia se limita a determinar

el marco en el que deberán elaborarse los presupuestos de ejercicios siguientes. Pero, ni las partidas de gasto, ni tampoco las específicas perspectivas de ingresos presupuestarios quedan concretadas y mucho menos autorizadas a su ejecución en aquel escenario de futuro, porque, en los citados períodos, los posibles cambios que experimenten los ciclos económicos y financieros, así como los que surjan de las nuevas necesidades sociales, requieren de la oportuna modificación de los objetivos que, lógicamente, deberán comportar también una actualización de aquellos, materializada en las posteriores leyes anuales de presupuestos, que deberán estar sometidas a la aprobación parlamentaria, al tiempo que la elaboración de las correspondientes partidas de ingresos y gastos, necesariamente deberá desarrollarse de acuerdo con los parámetros que aquellos hayan dispuesto. Por tanto, la decisión de aplicar la facultad del artículo 134.6 CE a escenarios temporales posteriores a los de un presupuesto en vigor lleva consigo una extensión en la potestad de su ejercicio que excede del propio marco constitucional, que limita tal aplicación, como así lo ha declarado este Tribunal, a las partidas presupuestarias que impliquen una modificación de las partidas de ingresos o de gastos ya autorizados y aprobados previamente por el Parlamento en la ley de presupuestos» (FJ 7).

Esta doctrina se ha visto confirmada con la elaboración del proyecto de ley de presupuestos para el ejercicio de 2019. Como es sabido, los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda presentados a las instituciones europeas y que fueron aprobados por el Congreso de los Diputados y el Senado con el Gobierno del presidente Rajoy en 2018 se reforman, tras la llegada al poder del presidente Sánchez, sin que ambas Cámaras llegaran a ratificar dichos cambios. Sin embargo, el Gobierno elaboró el proyecto de Ley de Presupuestos para 2019 ajustándose a los primeros objetivos, ya validados por la UE y aprobados por las Cortes Generales. Evidentemente, ello suponía plantear un nuevo escenario de ingresos acorde con los nuevos objetivos de gasto previstos por

el Gobierno. Así, en el Plan Presupuestario para el 2019 presentado por el Gobierno el 15 de octubre de 2018 se explica que dicho Plan Presupuestario:

«Se toma como punto de partida la actualización de la información relativa a la recaudación y la ejecución presupuestaria del ejercicio 2018, que apunta —en línea con las previsiones ya publicadas por la Comisión Europea— a un déficit público del 2,7% del PIB. Partiendo de esta situación, en caso de que no se tomaran medidas de política económica, es decir, en un escenario para 2019 a “política constante”, la información disponible sobre evolución de ingresos y gastos en el conjunto de las Administraciones Públicas apunta a una previsión de déficit público del 2,2% del PIB en 2019. Por ello, el Gobierno de España considera esencial adoptar medidas en el ámbito de la política fiscal que permitan (i) afianzar la reducción del déficit público, incorporando ajustes estructurales; (ii) reforzar la reducción de la deuda pública, en particular mediante el logro de un superávit primario; (iii) proteger el crecimiento económico y la creación de empleo mediante una combinación apropiada de medidas de ingreso y gasto; y (iv) contribuir a un crecimiento inclusivo mediante el refuerzo del Estado de Bienestar y de la capacidad redistributiva del presupuesto».

Por ello, a las cifras generales del proyecto de Presupuestos aprobado por el Gobierno del presidente Sánchez el viernes 11 de enero de 2019, al elevar el gasto consolidado del Estado y sus organismo autónomos a 345.358 millones de euros (el 5.3% más que el año anterior), y puesto que la senda de déficit debía ser del 1.3% del PIB y el límite del gasto no financiero del Estado a 125.064 millones, no le quedaba más remedio que prever nuevos ingresos. Según las cuentas presentadas: un nuevo impuesto sobre los servicios digitales, que recaudaría 1.200 millones; un impuesto sobre transacciones financieras, que recaudaría 850 millones; fiscalidad verde, que recaudaría 670 millones; lucha contra el fraude, con una previsión de recaudación de 500 millones; impuesto sobre el patrimonio, con

recaudación de 339 millones; e incremento del IRPF a las rentas altas, con una recaudación de 328 millones.¹⁸

**IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE INGRESOS.
EN MILLONES DE EUROS**

Impuesto sobre Sociedades: limitación de las exenciones y tributación mínima	1.777
Impuesto sobre Sociedades: Rebaja del tipo para PYMES	-260
Creación del Impuesto sobre Transacciones Financieras	850
Creación del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales	1.200
Incremento del IRPF	328
Fiscalidad verde	670
Rebaja del IVA de los servicios veterinarios	-35
Rebaja del IVA productos de higiene femenina	-18
Rebaja del IVA del libro electrónico	-24
Incremento del Impuesto de patrimonio	339
Limitación de los pagos en efectivo	218
Reforzar la lista de morosos	110
Adopción de las mejores prácticas intern. en la prevención y lucha contra el fraude	500
Total impacto	5.654

Fuente: Consejo de Ministros.

Expansión

¹⁸ Dicho Plan ha sido actualizado con fecha 1 de abril de 2019 para presentar el «plan fiscal nacional a medio plazo de conformidad con su marco presupuestario a medio plazo», art. 4, Reglamento (UE) 473/2013, de 21 de mayo de 2013. <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2018/ProgramaEstabilidad2019-2022.pdf>. Puede verse el Informe a la APE en http://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/05/informe-ape/Informe_AIReF_APE-2019-2022.pdf.

Como es sabido, la Comisión Europea dio el visto bueno a este nuevo Plan Presupuestario. A pesar de ello, señaló que los nuevos objetivos de ingresos no eran realistas y con toda seguridad no alcanzarían para mantener los objetivos de estabilidad previstos. En concreto, en el punto 12 del Acuerdo de la Comisión de 21/11/2018 sobre el proyecto de Plan Presupuestario para España se dice:

«Overall, the Commission is of the opinion that the Draft Budgetary Plan of Spain is at risk of non-compliance with the provisions of the Stability and Growth Pact. In particular, the Commission projects a risk of significant deviation from the required adjustment path to the medium-term budgetary objective. Moreover, Spain is not expected to make sufficient progress towards compliance with the debt reduction benchmark in 2019. Therefore, the Commission invites the authorities to take the necessary measures within the national budgetary process to ensure that the 2019 budget will be compliant with the SGP and to use windfall gains to accelerate the reduction of the government debt-to-GDP ratio».¹⁹

19 También son de gran interés las dudas sobre los nuevos impuestos que muestran en su carta de 28 de enero de 2019 el Vicepresidente y el Comisario V. Dombrovskis y P. Moscovici, respectivamente, a las ministras de Economía y Finanzas de España:

«Thank you for your letters of 28 December 2018 and 22 January 2019, updating us on the latest developments regarding the 2019 budget and other important ongoing policy initiatives.

We welcome the fact that a draft budget law now has been presented to the Spanish parliament, including the measures presented earlier in the 2019 Draft Budgetary Plan (DBP) submitted on 15 October 2018 and a lower general government deficit target of 1.3% of GDP. We also take note that, apart from a slight downward revision of GDP growth and some additional revenues expected to be collected, the draft budget does not present significant differences with respect to the DBP, which would have warranted the submission of an updated DBP. This also means that the conclusions of the Commission Opinion on Spain's DBP, adopted on 21 November 2018, including the assessment that there are risks to the achievement of the recommended fiscal adjustment and to the compliance with the provisions of the Stability and Growth Pact, still broadly apply.

Regarding the draft law establishing a new tax on certain digital services, we would concur with your general conclusion that the tax is in line with the proposals of the Commission, albeit with some design-related nuances and doubts about the estimated revenue-raising capacity. Regarding the tax on financial transactions, the law that you have submitted to parliament differs in some important respects from the initial Commission proposal, which had a much broader scope. In the end, the less ambitious proposals currently discussed among participating Member States may resemble the Spanish financial services tax to a greater extent, but would then yield less revenue than initially foreseen».

Veamos en los siguientes cuadros los respectivos objetivos de los gobiernos de los presidentes Rajoy y Sánchez que dan lugar a propuesta presupuestaria.

Objetivos de estabilidad y deuda pública aprobados por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de julio de 2017 (Gobierno de Rajoy)

OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA PARA EL PERIODO 2018-2020. CAPACIDAD (+) NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN, SEC-2010 (EN PORCENTAJE DEL PIB)

	2018	2019	2020
Administración central	-0,7	-0,3	0,0
Comunidades autónomas	-0,4	-0,1	0,0
Entidades locales	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	-1,1	-0,9	-0,5
Total Administraciones Públicas	-2,2	-1,3	-0,5

OBJETIVO DE DEUDA PÚBLICA PARA EL PERIODO 2018-2020 (DEUDA PDE EN PORCENTAJE DEL PIB)

	2018	2019	2020
Administración central y Seguridad Social	70,8	-69,5	67,6
Comunidades autónomas	24,1	23,3	22,4
Entidades locales	2,7	2,6	2,5
Total Administraciones Públicas	97,6	95,4	92,5

**REGLA DE GASTO PARA EL PERIODO 2018-2020
TASA DE REFERENCIA NOMINAL (% VARIACIÓN ANUAL)**

	2018	2019	2020
	2,4	2,7	2,8

Objetivos de estabilidad y deuda pública aprobados por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018 (Gobierno de Sánchez)

OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA PARA EL PERIODO 2019-2021. CAPACIDAD (+) NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN, SEC-2010 (EN PORCENTAJE DEL PIB)

	2019	2020	2021
Administración central	-0,4	-0,1	0,0
Comunidades autónomas	-0,3	-0,1	0,0
Entidades locales	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	-1,1	-0,9	-0,4
Total Administraciones Públicas	-1,8	-1,1	-0,4

OBJETIVO DE DEUDA PÚBLICA PARA EL PERIODO 2019-2021 (DEUDA PDE EN PORCENTAJE DEL PIB)

	2019	2020	2021
Administración central y Seguridad Social	70,1	-68,9	67,2
Comunidades autónomas	23,7	23,0	22,2
Entidades locales	2,3	2,2	2,1
Total Administraciones Públicas	97,1	94,1	91,5

REGLA DE GASTO PARA EL PERIODO 2019-2021
TASA DE REFERENCIA NOMINAL (% VARIACIÓN ANUAL):

	2019	2020	2021
	2,7	2,9	3,1

Comparación de las sendas de consolidación 2019-2021 En % del PIB

% PIB	2019	2020	2021	Ajuste total
Senda antigua	-1,3	-0,5	0,1	1,4
Senda nueva	-1,8	-1,1	-0,4	1,4

En este contexto, como ya hemos señalado, el nuevo Gobierno no renunció a la presentación de su proyecto de Ley de Presupuestos para 2019, señalando que dichos presupuestos tenían en cuenta las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea efectuadas en el marco del Semestre Europeo (Orden HAC/692/2018, de 28 de junio, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos). El Gobierno entendía que el rechazo de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública fijados por el Gobierno en el Acuerdo de 20 de julio de 2018 y el Acuerdo de 7 de diciembre de 2019 no afectaba al deber de presentar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, pues esa obligación es impuesta directamente por la Constitución (artículo 134.1). El rechazo de los objetivos de estabilidad (al igual que su aprobación) a lo que afecta es al contenido del referido proyecto presupuestario, de tal manera que, de no aprobarse los objetivos, el contenido del Presupuesto debería ser conforme con las limitaciones materiales establecidas de forma genérica en la Constitución (artículo 135, apartados 1 y 2). Es decir, la Ley de Presupuestos debe adecuarse al principio de estabilidad presupuestaria.

En particular, deberá respetar, en su caso, el déficit estructural máximo establecido por la Unión Europea y cumplir los objetivos de estabilidad fijados en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de julio de 2017, aprobado por el Congreso de los Diputados el 11 de julio y el Senado el 12 de julio. Acuerdo que, como ya hemos visto, establece para 2019 el objetivo de déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas en el 1,3% del PIB y unos objetivos de deuda pública que quedaban fijados para la Administración central y Seguridad Social en un 69,5% del PIB en 2019.

Dicho esto, el Gobierno también señala que los Presupuestos de 2019 se orientarán a la consecución de los objetivos de su política económica y tratarán de lograr una reducción del déficit público y un crecimiento económico sostenible, a la vez que permiten el impulso de la agenda social. Como hemos apuntado, el Gobierno acordó poner en marcha nuevas medidas tributarias que se incluirían en tres nuevos proyectos de ley: proyecto de ley de lucha contra el fraude y transposición de la Directiva antielusión (ATAD); proyecto de creación del Impuesto sobre determinados servicios digitales; y proyecto de creación del Impuesto sobre las Transacciones Financieras. También se dice en el Plan Presupuestario para 2019 que se tomarán otras medidas tributarias que se incluirían en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019.

La segunda pregunta que nos hacíamos al inicio de este epígrafe era la siguiente: ¿es posible que el Acuerdo del Gobierno estableciendo los objetivos ya aprobados por el Congreso de los Diputados y el Senado condicione la función de examen, aprobación y enmienda de los Presupuestos que reconoce el art. 134.1 de la CE a las Cortes Generales? La situación tiene cierto parecido con el problema que se planteaba con la capacidad de acción del Gobierno a la hora de elaborar el proyecto de ley de Presupuestos, aunque con algunos matices que no debemos dejar de señalar. El art. 135.2 CE establece que «el Estado (...) no podrá incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros. Además,

el 135.3 CE dice que una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado (...) en relación con su producto interior bruto». Es decir, que la intervención de las Cortes Generales, en cuanto Poder del Estado, en la fijación de las cuentas públicas debe ajustarse a las previsiones señaladas de déficit. En nuestro caso, por mandato del art. 11 de la LOEPSF, es del 0.4% del PIB expresado en término nominales. Por supuesto, también se ha de ajustar la deuda pública prevista al valor de referencia establecido en el TFUE (art. 135.3 CE).

En consecuencia, el cumplimiento de los «objetivos de déficit estructural y los márgenes de deuda no solo son mandatos para el Gobierno, Administraciones Públicas, Comunidades autónomas y entes locales sino que lo son para todos los poderes, entre ellos, el propio Parlamento. Por ello, los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como el límite de gasto no financiero del Estado que se determinen para cada ejercicio, condicionan la intervención parlamentaria en la tramitación de la Ley de Presupuestos. Y aquí es donde aflora un «viejo» debate: ¿en qué medida el veto presupuestario del Gobierno, en los términos del art. 134.6 CE, puede aplicarse a las enmiendas presentadas al proyecto de ley de los Presupuestos Generales del Estado por afectar a los objetivos de estabilidad recogidos para ese ejercicio? A primera vista parece bastante lógico que esa capacidad de oposición del Gobierno a enmiendas que «descuadran el Presupuesto» pudiera justificarse con ese argumento. Sin embargo, a poco que nos paremos a pensar, ello no resulta tan fácil. Aunque el Gobierno, con el conocimiento de todas las enmiendas presentadas, pudiera hacer una valoración sobre los efectos que su aprobación puede tener en el Presupuesto, esta no sería nada más que una hipótesis, puesto que dichas enmiendas deben ser tramitadas y aprobadas por las Cámaras. Es decir, que solo una vez aprobadas definitivamente las enmiendas se pueden evaluar los efectos que van a producir en relación con la estabilidad presupuestaria. No parece lógico, por tanto, que sea el Gobierno, en ejercicio de las facultades del 134.6 CE, el que haga el juicio sobre la conformidad de las variaciones presupuestarias

parlamentarias con los objetivos de déficit; más bien sería una cuestión que debería corresponder a las Cámaras y, en concreto, a sus respectivas Mesas en ejercicio de su derecho de calificación y admisión a trámite. No debemos olvidar que el Tribunal Constitucional ha reconocido a dichos órganos parlamentarios que su calificación y admisión no puede quedarse en actos para preservar el cumplimiento de los requisitos formales de las iniciativas y debe entrar a valorar aquellas cuestiones de fondo que puedan afectar al derecho de acceso y ejercicio de cargo público (art. 23.2 CE) u otros bienes constitucionales (SSTC 119/2011, de 5 de julio; 59/2015, de 18 de marzo, y 215/2016, de 15 diciembre). Sin embargo, esta es una cuestión que, de momento, no cuenta con una previsión normativa interna y, hasta donde nosotros tenemos conocimiento, ni tan siquiera se ha planteado como posible solución.²⁰

20 Sin duda, para esta labor podría jugar un papel muy importante la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. Para ello se debería reformar la «Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales», para atribuirle esta competencia. Recordemos que según el art. 3 de la mencionada Ley las funciones de la Oficina Presupuestaria son:

«a) El seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de su liquidación y el asesoramiento técnico a los órganos de las Cámaras, así como a los Diputados, Senadores y Grupos Parlamentarios, en todas aquellas consultas que éstos realicen en relación con los Presupuestos y su estado de ejecución o liquidación y respecto de los ingresos y gastos públicos.

b) La recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas.

c) El seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos.

d) Cualesquiera otras que les sean encomendadas por las Mesas de las Cámaras, a iniciativa propia o a solicitud de las Comisiones de Presupuestos.

Dicha reforma requeriría también el cambio de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, creada por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales».

VIII. Conclusiones

Quizás la conclusión más clara de este trabajo es la constatación de que el principio de estabilidad presupuestaria y limitación de la deuda pública ha traído un nuevo trámite presupuestario, tanto en la fase gubernamental (la elaboración del anteproyecto según los criterios de la AIREF y la elaboración del proyecto en el marco de los objetivos presupuestarios supervisados por la Comisión Europea) como en la fase parlamentaria: de acuerdo con el art. 15.6 LOEPSF, el «acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública han de ser, junto al límite de gasto no financiero», aprobados o rechazados por el Pleno de ambas cámaras. Nuevo trámite que afecta al ya delicado equilibrio que la Constitución atribuye a los poderes del Ejecutivo y el Legislativo en la tramitación de la Ley de Presupuestos y que, con la incorporación a la Constitución del nuevo artículo 135, ha establecido un límite a la capacidad legislativa de las Cortes Generales a la hora de enmendar y aprobar los Presupuestos Generales del Estado: no deben superar los objetivos de déficit estructural y deuda pública previstos en la LOEPSF.

En cuanto a la intervención de las Cámaras parlamentarias sobre la tramitación de los objetivos de estabilidad, como señala el Magistrado Rodríguez Zapata, dicho procedimiento «no es sustancialmente igual a la aprobación de los presupuestos». Más bien, la intervención de las Cámaras en la aprobación o rechazo de los objetivos no se hace en ejercicio de actividad legislativa alguna, sino que estamos ante un acto de información parlamentaria o, en el mejor de los casos, ante un acto de control parlamentario. La obligación de ajustarse a esos criterios presupuestarios en la elaboración del proyecto de Presupuestos y en su tramitación parlamentaria no se deriva de la decisión de las cámaras sino de que esos objetivos cumplen las previsiones de estabilidad presupuestaria y de deuda recogidos en el Derecho Europeo. Lo que hace la LOEPSF es introducir un procedimiento de determinación y control de los que deben ser objetivos presupuestarios que se han de adecuar a las previsiones establecidas por los informes económicos por

país en el marco del Semestre Europeo de la UE. Un procedimiento que se integra de actos políticos del Gobierno y actos parlamentarios del Congreso de los Diputados y el Senado. Procedimiento que, una vez concluido positivamente, genera las condiciones en las que el Gobierno debe elaborar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Dicho lo anterior, dos cuestiones más se ha planteado este trabajo:

- Primera: ¿el Gobierno tiene que ajustar a «raja tabla» el proyecto de Presupuestos a lo establecido en ellos pese a que puedan haber cambiado las condiciones económico-financieras o políticas? Para responder a la pregunta hay que recordar que lo que exige el art. 15 de la LOEPSF y, en concordancia con él, el art. 30 de la LGP es que el proyecto de Presupuestos sea conforme con la planificación plurianual derivada del marco presupuestario a medio plazo que se aprueba por el Gobierno y ratificado por las Cortes Generales (tres ejercicios siguientes). Es cierto que se debe respetar, en todo caso, el déficit estructural máximo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros y aprobado por el Congreso de los Diputados y el Senado. Sin embargo, eso no impide que no se pueda aumentar el gasto si, a la misma vez, se aumentan los ingresos.
- Segunda: ¿es posible que un Acuerdo del Gobierno aprobado por el Congreso de los Diputados y el Senado condicione la función de examen, aprobación y enmienda de los Presupuestos que reconoce el art. 134.1 de la CE a las Cortes Generales? Como ya apuntábamos más arriba, la cuestión nos remite al viejo debate sobre el veto presupuestario previsto en el art. 134.6 CE. Parece claro que no cabe el argumento de que se desajustan los objetivos de estabilidad presupuestaria para el bloqueo por parte del Gobierno de las enmiendas parlamentarias. Más bien sería una cuestión que debería corresponder a las Cámaras y, en concreto, a sus respectivas Mesas en ejercicio de su derecho de calificación y admisión a trámite. Como hemos recordado más arriba, dichos órganos parlamentarios, cuando realizan la calificación y admisión a trámite de iniciativas, no pueden quedarse en el aseguramiento del cumplimiento de los

requisitos formales y deben entrar a valorar aquellas cuestiones de fondo que puedan afectar al derecho de acceso y ejercicio de cargo público (art. 23.2 CE) así como otros bienes constitucionales (SSTC 119/2011, de 5 de julio; 59/2015, de 18 de marzo, y 215/2016, de 15 de diciembre).

IX. Bibliografía

- Albiñana García-Quintana, C.: «Artículo 134. Los Presupuestos del Estado», en Alzaga Villaamill, dir., *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Tomo X, 1998.
- Cazorla Prieto, L. M.^a: «Posibilidades de evolución del procedimiento parlamentario presupuestario actual», en Figuerola Laraudogoitia y da Silva Ochoa, coords., *Parlamento y Derecho*. Vitoria, Parlamento vasco, 1991, pp. 403-425.
- Cazorla Prieto, L. M.^a: «Comentario al artículo 134 CE», en Garrido Falla, coord., *Comentarios a la Constitución*. Madrid, Civitas.
- García Morillo, J., Pérez Tremps, P.: «Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del veto presupuestario», *Revista Parlamento y Constitución*, 2, 1998, Universidad de Castilla la Mancha, ISSN 1139-0026.
- Díaz Jiménez, A.: «El derecho de enmienda y el veto del gobierno en el nuevo marco de colaboración de los Presupuestos Generales del Estado», *Revista de la Cortes Generales*, 104, 2018, ISSN 0213-0130, 455-488.
- García Roca, J., Martínez Lago, M. A.: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. Navarra, Thomson Reuters, Civitas, 2013.
- García Roca, J., Martínez Lago, M. A.: «La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre», *Revista Española de Derecho Europeo*, 54, 2015, ISSN 1579-6302, 89-122.

- Yebra, P. y otros: *Manual de Derecho Presupuestario*. Granada, Comares, 2001.
- Giménez Sánchez, I. M.: «El control del parlamento sobre el llamado "veto presupuestario" del Gobierno», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 42, 2017, ISSN 1696-6759, 76-101.
- Giménez Sánchez, I. M.: *Las competencias presupuestarias del Parlamento*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- Martínez Lago, M. A.: *Ley de presupuestos y constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Madrid, Trotta, 1998.
- Martínez Lago, M. A.: *Manual de derecho presupuestario*. Madrid, Colex, 1992.
- Martínez Lago, M. A.: *Temas de Derecho Presupuestario. Hacienda Pública, Estabilidad y Presupuestos*. Madrid, Colex, 2002.
- Martínez Lago, M. A.: «El abuso del veto presupuestario del Gobierno». *Info Libre*, 4 de diciembre de 2016, disponible en <http://www.infolibre.es/noticias/opinion/2016/12/05/el_abuso_del_veto_presupuestario_del_gobierno_58389_1023.html>.
- Medina Guerrero, M.: «Artículo 134», en Pérez Tremps y Saíz Arnaiz, dir., *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978-2018*. Tomo II. Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.
- Montejo Velilla, S.: *El presupuesto por programas en el ordenamiento jurídico español*. Madrid, Edersa, 1998.
- Pérez Royo, F.: *El sistema tributario español y la historia de su formación*. Curso de derecho tributario. Parte especial. Madrid, Tecnos, 2015.
- Escribano López, F.: *Presupuesto del Estado y Constitución*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1981.
- Recoder de Casso, E.: «El debate parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado», *Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED*, 4, 1979, ISSN 0211-979X, 107-123.
- Martín-Retortillo, L., Rodríguez Bereijo, A. y otros: *La Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo*. Madrid, CEC, 1989.

Ruiz Almendral, V. «El Presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional», *Civitas. Revista española de Derecho Financiero*, 179, 2018, ISSN 0210-8453, 119-166.