

## LA FUNCIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

ECONOMIC-BUDGETARY ROLE OF THE CONGRESS OF DEPUTIES

Isabel M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ  
Derecho Constitucional-Universidad Autónoma de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0002-7333-8534>

Fecha de recepción del artículo: julio 2022  
Fecha de aceptación y versión final: octubre 2022

### RESUMEN

*Con ocasión del cuadragésimo aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados, se hace balance del rendimiento de dicha norma en el rendimiento de dicha cámara para favorecer el ejercicio de las distintas funciones parlamentarias. En concreto, respecto de la función económico-presupuestaria, en este artículo se aborda, en primer lugar, la siempre difícil cuestión de definir la función económico-presupuestaria y las consecuencias que de dicha definición se derivan. Asimismo, se tratan algunos de los principales debates que han afectado estos últimos años a la citada función parlamentaria. Especialmente, se analiza cómo la reforma del artículo 135 CE ha afectado al ejercicio de la función económico-presupuestaria por parte del Congreso de los Diputados. Por último, se aborda la cuestión del papel que corresponde al Congreso ante eventuales extralimitaciones del Gobierno en el ejercicio de su facultad de otorgar la conformidad a aquellas iniciativas y enmiendas que impliquen «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (veto presupuestario).*

*Palabras clave: Presupuesto, presupuesto del Estado, ley de Presupuestos Generales del Estado, tramitación parlamentaria, estabilidad presupuestaria, aprobación del presupuesto, veto presupuestario.*

### ABSTRACT

*On the fortieth anniversary of the Regulations of the Congress of Deputies, a balance is made of the performance of said rule in the performance of this Chamber to enhance the exercise of the different parliamentary functions. Specifically, with respect to the economic-budgetary function, this article first deals with the difficult aim of defining the function itself and the consequences that derive from said definition. In particular, it analyzes how the reform of article 135 CE has affected the exercise of the economic-budget function by the Congress of Deputies. Lastly, the question of the role that corresponds to Congress in the event of possible excesses by the Government regarding its power of «budgetary veto» is addressed.*

*Keywords: Budget, government budget, parliamentary process, budget debate, budget approval, budgetary veto.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA DIFICULTAD DE DEFINIR LA FUNCIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA. III. EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA LPGE EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. IV. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL PAPEL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN LA FUNCIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA A RAÍZ DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE. V. EL ÚLTIMO GRAN CONFLICTO: EL VETO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

Con ocasión del cuadragésimo aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados, una norma de la que se predica una especial dificultad de reforma, incluso mayor que la propia Constitución, es buen momento de plantearse el rendimiento de esta norma en relación con el desempeño del Congreso en cada una de las funciones que le han sido constitucionalmente conferidas.

A la hora de analizar el papel del Congreso de los Diputados en materia económico-presupuestaria diseñado por el Reglamento del Congreso, por un lado, no parece especialmente útil limitarse a hacer una glosa o un comentario de los artículos del Reglamento referidos a la función presupuestaria; por otra parte, tampoco resultaría apropiado limitarse a exponer una lista de posibles reformas. Por el contrario, puede resultar de interés partir de una breve determinación de la llamada función económico-presupuestaria –una función cuya autonomía ha sido frecuentemente cuestionada– para luego centrarnos en un par de cuestiones que han transformado sustancialmente el escenario parlamentario en esta última década, sin que esto haya venido reflejado en cambios sustantivos del Reglamento que hoy homenajeamos.

Se tratará, en todo caso, de ofrecer algunas pinceladas del marco general y de suscitar algunas cuestiones de relieve, sin que las dimensiones ni el propósito de estas líneas pretenda ser el de profundizar en todos estos argumentos, cuya complejidad a nadie escapa.

## II. LA DIFICULTAD DE DEFINIR LA FUNCIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

Desde la perspectiva de la interrelación entre Gobierno y Parlamento, el equilibrio de fuerzas se presenta de manera distinta en cada una de las funciones propias del Parlamento, siendo además que dicho equilibrio no permanece inalterable, motivado en parte por las evidentes idiosincrasias derivadas de cada concreto reparto de mayorías parlamentarias.

Sin duda, el punto de partida de cualquier análisis sobre las funciones parlamentarias debe comenzar por el Derecho positivo, en particular, por lo que a nuestro ordenamiento se refiere, por nuestra Constitución, donde el apartado segundo del artículo 66 recoge de

manera expresa tres de las más clásicas funciones tradicionalmente atribuidas al Parlamento en los sistemas parlamentarios: esto es, la función legislativa, la función de control y la función presupuestaria. En concreto, según el tenor literal de dicho precepto, «[l]as 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».

En primer lugar, la función legislativa es, sin duda, la que goza de mayor identificación con el papel de este órgano, hasta el punto en que los Parlamentos son denominados por esta función (*legislatures*) y su reconocimiento como poder del Estado ya desde el Estado liberal viene asociado al ejercicio de la misma. De otro lado, cuando se habla de crisis del Parlamento, en realidad suele ser la crisis del Parlamento legislador el trasfondo de la preocupación por la institución parlamentaria, ya son muchas las amenazas que acechan esa primacía de la ley propia del Estado liberal: la constitución se convierte en la norma suprema, no la ley, lo que, a su vez, conlleva que las leyes sean objeto de control por parte de los tribunales constitucionales; la función legislativa pasa a ser compartida por otros niveles territoriales, tanto externos –la Unión Europea–, como internos en los Estados descentralizados; los ejecutivos disponen (incluso abusan) de la competencia de emanar normas con rango de ley –decretos leyes y decretos legislativos. Por otra parte, el nuevo modelo de intervención del Estado en todo lo concerniente a la gestión de la economía ha supuesto un giro radical en la comprensión tradicional del reparto del poder público, de modo que la centralidad del Parlamento como fundamento de la democracia liberal se ha visto cuestionada en los últimos años no solo en favor del Ejecutivo, sino incluso de las agencias independientes de regulación y los propios operadores del mercado (Baamonde, 2020: 327-361).

Sin embargo, entre la doctrina, no es la función legislativa, sino la de control, la que singulariza la esencia misma del Parlamento, la función más típicamente parlamentaria, como «corolario de la supremacía de la constitución y de garantía de la idea de derecho» (Aragón, 1998: 37). Esta centralidad de la función parlamentaria de control, en cambio, contrasta con la originalidad que supuso nuestra

Constitución de 1978 a la hora de recoger expresamente la función de control entre las propias del Parlamento (Portero Molina, 1998).

Por otra parte, en la función de control el Gobierno no es sujeto, sino objeto (o sujeto pasivo) y probablemente es por eso por lo que, en el actual sistema de partidos, puede decirse que la función de control es una suerte de función omnicompreensiva, que se predica de las restantes funciones parlamentarias<sup>1</sup> –también la económico-presupuestaria, evidentemente<sup>2</sup>–, hasta el punto de que el Tribunal Constitucional ha reconocido que

el control de la acción del Gobierno por el Parlamento se desempeña, en la actualidad y en último término, a través de toda actividad parlamentaria en tanto en cuanto la misma permite el debate público y el conocimiento por los ciudadanos de la actuación del Gobierno. Por lo tanto, se ejercerá no solo a través de los instrumentos que forman parte de la función de control, sino también a través de la función legislativa y de la función presupuestaria. (STC 124/2018, de 14 de noviembre de 2018, FJ 7)

Llegamos así finalmente a la función económico-presupuestaria, una de las funciones más clásicas del Parlamento en nuestras democracias parlamentarias y sin duda la que mejor expresa el juego de frenos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo. En efecto, a raíz de la llamada bifurcación del principio de legalidad financiera, en el Estado liberal el principio de legalidad tributaria pierde la trascendencia política que hasta ese momento lo había caracterizado, pasando a cobrar una mayor importancia su vertiente subjetiva, de afectación a la esfera jurídica de los ciudadanos, mientras que el

---

<sup>1</sup> O, en palabras de Rubio Llorente (1993: 100) «una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria». También en este sentido, vid. recientemente, González Fernández (2020).

<sup>2</sup> Como ha tenido ocasión de destacar el Tribunal Constitucional (STC 3/2003, de 16 de enero de 2003, FJ 3): «[l]os primeros presupuestos, así pues, constituían la autorización del Parlamento al Monarca respecto de los ingresos que podía recaudar de los ciudadanos y los gastos máximos que podía realizar y, en este sentido, cumplían la función de control de toda la actividad financiera del Estado».

principio de legalidad presupuestaria continuará conservando todo su potencial político como mecanismo de control al Ejecutivo<sup>3</sup>.

Sin embargo, no resulta fácil ofrecer una definición ajustada de dicha función –algo que, por otra parte, resulta común a las restantes funciones parlamentarias, como acabamos de señalar– y que ha llevado incluso a algún autor a negar la propia existencia de una tal función financiera del Parlamento<sup>4</sup>. Por el contrario, pese a que en un primer momento el Tribunal Constitucional se resistió a desligar completamente esta denominada función presupuestaria de la función legislativa del Parlamento y prefería configurarla como una simple especialidad dentro de esta, a partir de la STC 3/2003 ya tiende a considerarla una función autónoma. Así, en dicha sentencia el Tribunal Constitucional defiende que en el acto de aprobación de la Ley de Presupuestos «concurren las tres funciones que expresamente el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno» (FJ 4).

Remitiéndonos a lo ya expuesto en otro lugar (Giménez, 2008: 355-380), podríamos concluir que es una función transversal, que se

---

<sup>3</sup> «En la segunda mitad del siglo XIX, sin embargo, cuando los tributos se convierten en la principal fuente de financiación de los Estados, se produce un desdoblamiento del principio de legalidad financiera, fenómeno que en nuestro Estado tiene lugar con la Constitución de 1869. La Ley de presupuestos, en efecto, pasa de establecer una autorización respecto de los ingresos a recoger una mera previsión de los mismos, en la medida en que su establecimiento y regulación se produce mediante otras normas de vigencia indefinida (principio de legalidad tributaria). Sin embargo, respecto de los gastos la Ley de presupuestos mantiene su carácter de autorización por el Parlamento, autorización que es indispensable para su efectiva realización (principio de legalidad presupuestaria)» (STC 3/2003, de 16 de enero de 2003, FJ 3).

<sup>4</sup> «Por tanto, es más que dudoso que podamos construir una auténtica función parlamentaria de naturaleza financiera cuando en la vertiente de los ingresos no existe especialidad alguna con respecto al resto de los actos de la función legislativa, y, cuando en la vertiente de los gastos se carece de la iniciativa legislativa necesaria, existen importantes limitaciones a la hora de efectuar enmiendas o modificaciones, y paralelamente no puede evitarse que el Gobierno disponga de un amplísimo margen para modificar los créditos inicialmente autorizados. Si a todo ello añadimos el principio de prórroga automática de los presupuestos, podemos afirmar que la intervención del Parlamento en el ámbito de lo financiero se limita a participar en una función del Estado que bajo la dirección política del Gobierno, requiere una actuación legitimadora del Parlamento formalmente ejercida en forma de ley» (González, 2020: 141).

define materialmente y no tanto de manera estrictamente funcional, como ocurría con las anteriores que he mencionado. La función presupuestaria y, muy señaladamente la competencia de aprobación del Presupuesto, se presenta pues como una función específica, que tiene algo de todas las demás funciones y que constituye un momento esencial tanto para la acción política del Gobierno como para la del Parlamento.

En todo caso, en un sistema parlamentario como es el nuestro, la delimitación de unos límites claros en esta función probablemente carece de la relevancia que puede tener en otros sistemas caracterizados por una separación estricta de funciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, donde la cuestión se plantea especialmente a raíz de la necesidad de evitar que el Parlamento pueda utilizar sus competencias en materia presupuestaria para condicionar o incluso sustituir la actuación de los restantes poderes públicos. Este es el caso de los Estados Unidos, donde la utilización del famoso *power of the purse* por parte del Congreso para intervenir en otros ámbitos ajenos al de la materia económico-presupuestaria, lejos de ser un simple planteamiento teórico, ha dado lugar a importantes conflictos en la práctica institucional americana durante las últimas décadas<sup>5</sup>.

### III. EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA LPGE EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

Pero si de función económico-presupuestaria del Parlamento hablamos, resulta incuestionable que el principal instrumento a través del que se manifiesta dicha función es la aprobación de los Presupues-

---

<sup>5</sup> Esta situación se ha puesto de manifiesto con toda su crudeza en cuestiones de política internacional, especialmente en las últimas guerras en las que EEUU ha tomado parte (Vietnam, Nicaragua, el Golfo, Irak –en las dos ocasiones–) o, incluso, durante la firma de tratados internacionales con repercusiones financieras (el caso de las Bases militares en España en 1976). En estos casos, el Congreso, mediante la retirada de fondos a los proyectos bélicos apoyados por el Presidente estaba, en la práctica, adoptando una decisión política sobre un tema que, *a priori*, era competencia de este último. En la Resolución de Poderes de Guerra de 1973 se estableció expresamente que de la provisión de fondos por parte del Parlamento es independiente del apoyo parlamentario a las eventuales políticas bélicas emprendidas por el Ejecutivo. Una bibliografía extensa dedicada a esta cuestión, tratada por el que, sin duda es uno de los mayores expertos en la materia, Louis Fisher, podemos encontrarla en <http://www.loufisher.org/>.

tos del Estado, que, como ya adelantábamos, es a lo que se refiere expresamente la Constitución en su artículo 66.2. El Presupuesto General del Estado tiene forma jurídica de ley parlamentaria –la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en adelante, LPGE– y supone, al tiempo, la oportunidad para que las Cámaras puedan desarrollar su función de control del gasto, así como su capacidad de dirección política, aprobándolo, rechazándolo o introduciendo modificaciones mediante las correspondientes enmiendas en la tramitación anual de la LPGE.

En relación con el balance de la experiencia del Congreso de los Diputados respecto de la aprobación de la LPGE, debe señalarse de manera especial lo acontecido en los últimos años, que ha ocasionado diversas situaciones conflictivas. Han sido, indudablemente, unos años convulsos en lo político, con dificultades para formar gobierno, mayorías muy fragmentadas, que lógicamente han tenido su reflejo en la aprobación de la LPGE y que han dado lugar a situaciones inéditas en la tramitación de la misma:

- a) Así, en 2016, la LPGE se aprobó el 29 de octubre de 2015, antes de lo habitual, debido a las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015. Es cierto, por un lado, que el Gobierno presentó el Proyecto de LPGE en el Congreso el día 4 de agosto de 2015 y el Presidente no disolvió las Cámaras hasta el 27 de septiembre, y, por otro, que en todo caso lo que el artículo 21.5 de la Ley 50/1997 del Gobierno establece es que el Ejecutivo en funciones no podrá aprobar el Proyecto de Ley de PGE ni presentar Proyectos del Ley a las Cámaras. Sin embargo, este hecho fue objeto de críticas doctrinales, por cuanto el Gobierno que presentaba los presupuestos para su aprobación no era el mismo que iba a ejecutarlos, con lo que la LPGE dejaría de cumplir su función de ser vehículo de la política económica de un Gobierno que aún estaba por decidir<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> «Aunque la Constitución no lo señale expresamente en el artículo 134, la función presupuestaria del Gobierno y el Parlamento se debe ceñir a los límites temporales que rigen una legislatura y no extenderse a la siguiente. Cuatro Presupuestos son los que, en condiciones normales, pueden aprobar las Cámaras en su mandato y esto no hace falta que

- b) Por el contrario, la LPGE para 2017 no se aprobó hasta el 27 de junio de 2017, permaneciendo hasta esa fecha prorrogados los presupuestos anteriores, dado que, como es de todos conocido, ante la imposibilidad de formar Gobierno, las Cámaras se disolvieron y hubieron de repetirse las elecciones generales, en 26 de junio de 2016, retrasando así la aprobación de la LPGE.
- c) También la LPGE para 2018 se aprobó a mitad del ejercicio presupuestario, en concreto el 3 de julio de 2018, curiosamente solo un mes después de que el Gobierno de Mariano Rajoy que las había presentado, perdiera una moción de censura y hubiera sido sustituido por el Gobierno de Pedro Sánchez. Se produjo así, por primera vez en nuestra historia democrática, la aprobación por el Parlamento de los Presupuestos presentados por Gobierno distinto del que se encontraban en esos momentos en ejercicio del cargo. En todo caso, el Gobierno podía haber retirado el Proyecto y presentado otro nuevo, con lo que cabe entender que hizo suyo el proyecto finalmente aprobado.
- d) En 2019 se mantuvieron prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior, ya que el Parlamento rechazó la aprobación del Proyecto del LPGE presentado por el Gobierno. Tras esta pérdida de la confianza parlamentaria, nuevamente el Presidente del Gobierno disolvió las Cámaras y convocó elecciones generales, demostrándose una vez más la importancia de la aprobación de los presupuestos como instrumento de control parlamentario al Gobierno.
- e) También en 2020 se mantuvieron prorrogados los Presupuestos de 2018, ya que el Gobierno, debido a la crisis

---

figure por escrito en ningún texto normativo. Y ante una situación en la que el ciclo electoral se sobrepone al estrictamente presupuestario, la renuncia a presupuestar por el Gobierno cesante no ha de ser concebida como un fracaso o una derrota política. Antes al contrario, habría que valorarlo como un rasgo de responsabilidad y de contención frente a las Cortes Generales que se constituyan, en las que puede darse una mayoría parlamentaria distinta a la presente. Mientras tanto, la prórroga presupuestaria, tantas y a veces torticeramente utilizada con modificaciones colgadas de decretos-leyes heterogéneos y carentes de presupuesto habilitante, podría haber desempeñado su rol, precisamente el que de una lectura prudente cabría extraer de la Constitución» (Martínez Lago, 2015).

provocada por la pandemia de COVID-19 decidió no presentar el Proyecto de LPGE, cuestión sobre la que algo diré más adelante.

- f) Finalmente, si bien los Presupuestos para 2021 se presentaron y aprobaron en tiempo y forma, tanto en el proyecto de LPGE para 2022 como el de 2023 el Gobierno incumplió el plazo establecido por el artículo 37.1 de la Ley General Presupuestaria que establece como fecha límite de presentación el 1 de octubre, siendo así que el proyecto de LPGE de 2021 se presentó el 13 de octubre<sup>7</sup>, y el proyecto de LPGE para 2023 se presentó también fuera de dicho plazo, en concreto, el 6 de octubre.

Por otra parte, centrándonos ya en el aspecto más puramente jurídico, debe señalarse que las especialidades parlamentarias del procedimiento presupuestario nacen de los artículos 134 y 75.3 de la Constitución, así como de los artículos 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Por ello, tomando en cuenta dichos preceptos, pueden destacarse las siguientes especialidades del procedimiento presupuestario<sup>8</sup>, teniendo en cuenta que en lo demás se sigue lo establecido para el procedimiento legislativo ordinario (artículo 133.1 RCD):

1. El Gobierno aparece como el único titular de la iniciativa legislativa cuando se trata de la LPGE, lo cual supone una excepción a lo previsto en el artículo 87 de la propia Constitución, el cual atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, al Congreso y al Senado, así como a las Comunidades Autónomas. Por otra parte, esta previsión responde a la idea de que la LPGE es

---

<sup>7</sup> La Ministra de Hacienda, a fecha 22 de septiembre, no tenía del todo claro si podría presentarse en octubre, pues faltaba por elaborar un 20 %, que es el que se negocia con otros grupos políticos.

<sup>8</sup> Un ejemplo lo encontramos en el calendario de tramitación de la LPGE para 2022 ([https://www.congreso.es/web/guest/notas-de-prensa?p\\_p\\_id=notasprensa&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&notasprensa.mvcPath=detalle&notasprensa.notaId=37871](https://www.congreso.es/web/guest/notas-de-prensa?p_p_id=notasprensa&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&notasprensa.mvcPath=detalle&notasprensa.notaId=37871)).

una norma singular por su vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica» (por todas, SSTC 34/2018, FJ 6, y 44/2018, FJ 4). Si bien, posteriormente corresponderá a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación (art. 134.1 CE). (STC 139/2018, de 17 de diciembre de 2018, FJ 5).

Desgraciadamente, en los últimos años parece haber hecho fortuna la idea de que el Ejecutivo dispone de la facultad de decidir si presenta o no ante las Cámaras el anteproyecto de ley de presupuestos, incumpléndose así lo previsto en el apartado 3 del artículo 134 CE («[e]l Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior») y en el artículo 37.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que exige al Gobierno la presentación del Proyecto de LPGE antes del 1 de octubre. Esta práctica, que empezó en la Comunidad Autónoma de País Vasco a principios de este siglo, cuando el Gobierno de dicha comunidad autónoma se negó, en dos ejercicios consecutivos, a presentar un proyecto de ley de presupuestos, recurriendo a la prórroga automática de los existentes (Giménez, 2001: 169-192; 2002: 217-238), ha adquirido carta de naturaleza en los últimos años, también en el ámbito estatal, como acabamos de señalar.

Más allá del obvio argumento de la dicción literal del mencionado precepto constitucional (el Gobierno «deberá presentar»), no debe olvidarse que en el Estado constitucional la competencia es irrenunciable, especialmente cuando, como ocurre en este caso, si el Gobierno no cumple con la obligación de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos al Parlamento, este se ve impedido de ejercer sus competencias en esta materia, que no se limitan a aprobar o rechazar el texto presentado, sino que –además del fundamental debate público sobre el mismo– dispone de la facultad de modificarlo y de proponer sus propias alternativas. Asimismo, dado que rige el principio de anua-

lidad de la LPGE, es evidente que debe partirse del carácter anual de la misma, por lo que la regla general será que la vigencia se limitará temporalmente al año natural y que solo para supuestos excepcionales se prevé el recurso a la prórroga presupuestaria.

No deberían, pues, las Cortes Generales admitir como bueno ese incumplimiento de la obligación que la Constitución impone al Gobierno, que tendría así una suerte de «deber de presupuestar» (García García, 1985: 296).

2. Exclusión de la posibilidad de enmienda a la totalidad con texto alternativo. Como consecuencia del monopolio de la iniciativa legislativa de que goza el Gobierno respecto de la LPGE, no se permite a los grupos parlamentarios la presentación de un texto alternativo al Proyecto de LPGE presentado por el Gobierno, sino que su intervención en esta fase quedará limitada a la presentación de enmiendas de devolución o bien enmiendas al articulado. Estas últimas, además, presentan una serie de requisitos que se comentarán más adelante.
3. Obligatoriedad de un debate previo de totalidad, aunque no se hubieran presentado enmiendas de este tipo. Esto es así porque el artículo 133.1 del RCD establece que «en dicho debate quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos». Así pues, en vez de pasar directamente a la correspondiente Comisión, el proyecto de Ley de Presupuestos debe pasar antes por un debate de totalidad en el Pleno de la Cámara, en el que ya queda determinado el montante global de gastos previstos (art. 134.1 RCD), *«quedando fuera del debate parlamentario, en todas sus fases, el estado de ingresos que, al establecer una previsión de recaudación por los distintos impuestos que integran el sistema fiscal no son discutibles al dimanar de las leyes tributarias y fiscales vigentes»* (García Martínez, 1987: 281-282, cursiva de la autora). Una vez finalizado este debate de totalidad, el proyecto viene remitido a la Comisión de Presupuestos, donde comienza ya el debate.

Como tendremos ocasión de comentar más adelante con mayor detenimiento, en los últimos años, estas cuantías globales vienen a su vez determinadas por los límites de gastos financieros, una exigencia determinada por el principio de estabilidad presupuestaria introducido por la reforma constitucional del artículo 135 CE.

En todo caso, es clara la voluntad de reservar la celebración de este debate, que sin duda constituye uno de los principales instrumentos de control del Gobierno y el único gran debate parlamentario cuya celebración anual viene impuesta por el RCD<sup>9</sup>.

4. La tramitación de la LPGE siempre goza de preferencia respecto de las restantes iniciativas de las Cámaras. El artículo 133.2 RCD refleja la trascendencia que esta norma posee y que se traduce en la práctica en que la actividad de las Cámaras en otoño se dedica prioritariamente a debatir la LPGE.
5. La aprobación final de la LPGE debe tener lugar siempre en el Pleno, sin que quepa por tanto la delegación legislativa plena a favor de la Comisión, que suele ser la regla general en el Congreso Diputados (no así en el Senado). Esta expresa exclusión constitucional de la posibilidad de aprobación de la LPGE en Comisión, convierte a las Leyes de Presupuestos en leyes de Pleno (como ocurre, entre otras, con las leyes orgánicas). En este caso, pues, se produce la identificación entre reserva de ley y reserva de Parlamento, dado que también se excluye la aprobación de los Presupuestos anuales mediante normas procedentes del Gobierno, aunque tengan rango de ley, como ha desarrollado en profundidad Martínez Lago (1998: 249 y sigs.). Además, como indica el artículo 134.4 RCD «[e]l debate final de los Presupuestos Generales del Estado en el Pleno de la Cámara se desarrollará diferenciando el conjunto del articulado de la Ley y cada una de sus secciones».

---

<sup>9</sup> Como es sabido, el Debate sobre el estado de la Nación es fruto de la costumbre parlamentaria y carece de previsión reglamentaria específica. Aunque se lleva celebrando desde 1983 con bastante frecuencia, lo cierto es que entre 2015 y 2022 no tuvo lugar.

6. Las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos que supongan aumento de créditos deben proponer una baja de igual cuantía en la misma sección, mientras que aquellas que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación. En la cuestión de la conformidad gubernamental del Gobierno a las iniciativas parlamentarias –el conocido como veto presupuestario– nos centraremos más adelante, por tratarse de una materia compleja que ha suscitado una fuerte conflictividad en los últimos años.

Sin embargo, respecto de la cuestión de las enmiendas es preciso destacar el ingente volumen de enmiendas que se presentan, que ha ido aumentando de manera exponencial a lo largo de los años: solo en el Congreso, de las 337 presentadas en 1979 se ha pasado a las 5288 presentadas en 2021. «De esos totales el número de enmiendas al articulado y disposiciones oscila entre el 25% y el 30%, siendo el resto enmiendas a los créditos» (Fernández de Gamarra, 2016: 188). Además, muchas de las enmiendas que son rechazadas en el Congreso, son presentadas por los grupos parlamentarios en su paso por el Senado, con la consiguiente reiteración de los mismos debates.

Otro problema revelador de la inercia con la que a veces sigue funcionando el Congreso, ya denunciado hace años por el primer Director de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales la elaboración manual de cada una de las más de cinco mil enmiendas que se presentan, lo cual provoca no pocos errores en las referidas a los estados de gastos, que como se ha señalado son las más numerosas y también en las que es más fácil cometer importantes errores numéricos. Lo peor es que dichos errores muchas veces pasan inadvertidos hasta que no se contrastan con los créditos del Proyecto y cuando esto ocurre,

el riesgo más grave de un error no detectado es que siga su tramitación convirtiéndose en una enmienda no instrumentable y carente de eficacia: quedará aprobada sin valor real alguno,

bien por versar sobre un crédito inexistente bien por soportar la baja un crédito menor de la cuantía de la enmienda (Fernández de Gamarra, 2016: 189).

Esto mismo ocurrió en la tramitación de la LPGE para 2022, cuando la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados (con los votos del Grupo Popular, Vox, Cs, ERC y EH Bildu) aprobó una enmienda presentada por Junts destinada crear un fondo de 9.362 millones de euros para hacer frente a las secuelas del coronavirus, de los cuales 1.600 millones se destinarían a la comunidad Autónoma de Cataluña. En este caso, además de un error de identificación entre los distintos programas del proyecto de LPGE, la enmienda daba de alta un crédito de 9.362 millones, pero solo daba de baja 7.005 millones, dando lugar a un descuadre de 2.000 millones en las cuentas. Si bien los letrados del Congreso ofrecieron diversas alternativas<sup>10</sup> –alguna bastante cuestionable–, lo cierto es que esta partida presupuestaria, perfectamente válida al momento de su aprobación, devenía «inejecutable» por «insuficiencia de crédito», tal como sostenía el Ministerio de Hacienda<sup>11</sup>. Parece pues, a la vista de este último ejemplo, que se hace ya ineludible adoptar la solución disponible hace tiempo gracias a los servicios informáticos de las cámaras, mediante la informatización de la presentación de enmiendas, siguiendo la misma estructura y clasificación que la empleada por el Gobierno en la presentación de su Proyecto.

7. Por último, debe señalarse que el procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado ha experimentado algunas modificaciones en los últimos años, aunque no aparezcan reguladas en el Reglamento del Congreso de los Diputados. En primer lugar, se ha incorporado

---

<sup>10</sup> <https://estaticos-cdn.elperiodico.com/zeta/public/content/file/original/2021/1119/17/informe-de-los-letrados-sobre-la-enmienda-del-fondo-covid-a-los-pge-2022-7416f4a.pdf>

<sup>11</sup> <https://www.epe.es/es/actualidad/20211119/presupuestos-incluiran-fondo-covid-nueve-presupuestos-generales-12876542>

un trámite no previsto reglamentariamente, fruto de una práctica reiterada y ya consolidada, consistente en iniciar la tramitación en sede parlamentaria de los Presupuestos con una ronda de comparecencias de los altos cargos de la Administración General del Estado con rango inferior al de ministro, a fin de que informen sobre las propuestas contenidas en el Proyecto de LPGE, en lo que se refiere al presupuesto de las unidades a su cargo<sup>12</sup>. Además, el Gobernador del Banco de España comparece para exponer los aspectos esenciales de la coyuntura económica general en la que se enmarcan dichos presupuestos.

En el Congreso de los Diputados dichas comparecencias tienen lugar en Comisión a petición de los distintos Grupos Parlamentarios, en los quince días posteriores a la presentación del Proyecto de Ley. Dado el elevado número de comparecencias solicitadas, la Mesa de la Comisión de Presupuestos, oídos sus Portavoces, remite la celebración de las comparecencias solicitadas a las distintas Comisiones sectoriales, en función de la naturaleza de la autoridad que deba comparecer. Las comparecencias ante la Comisión de Presupuestos se reservan fundamentalmente para los altos cargos de los Ministerios de Hacienda, de Economía y de Administraciones Públicas<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Una vez calificado el proyecto, la Mesa del Congreso aprueba el calendario de tramitación. Después, el primer paso en la tramitación parlamentaria es la apertura del plazo para que los grupos parlamentarios soliciten las comparecencias de responsables de los distintos departamentos ministeriales para que expliquen las partidas correspondientes (fijado, en la tramitación del Proyecto de LPGE para 2022, hasta el viernes 30 de octubre, a las 14h). Paralelamente, se abre el plazo de presentación de enmiendas a la totalidad (en este caso, hasta el 6 de noviembre a las 14 horas), y al articulado (hasta el 17 de noviembre a las 14 horas).

<sup>13</sup> Respecto de las comparecencias solicitadas en la tramitación del Proyecto de LPGE para 2022, vid. [https://www.congreso.es/backoffice/doc/prensa/notas\\_prensa/77831\\_1604315138408.pdf](https://www.congreso.es/backoffice/doc/prensa/notas_prensa/77831_1604315138408.pdf)

#### IV. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL PAPEL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN LA FUNCIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA A RAÍZ DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 CE

Sin embargo, puede decirse que la más importante transformación que ha experimentado el procedimiento presupuestario en estos cuarenta años deriva de la reforma del artículo 135 CE y subsiguiente aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), determinada por exigencias de la Unión Europea.

Indudablemente, la pertenencia de España a la Unión Económica y Monetaria ha supuesto la implantación de medidas para conseguir la consolidación fiscal, mediante la consagración de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. A raíz de la crisis económica, financiera y de la deuda soberana de la pasada década, se completaron una serie de reformas sucesivas de las normas de la Unión Europea mediante las que se introdujeron, entre otros mecanismos, nuevos sistemas de supervisión de las políticas presupuestarias y económicas, así como un nuevo calendario presupuestario para la zona euro, con el objetivo de modernizar el marco presupuestario europeo. Esas nuevas normas, recogidas en el «*Six Pack*», el «*Two Pack*» (paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria) y en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, vinieron a establecer un nuevo calendario de adopción de políticas de la UE, conocido como «Semestre Europeo»<sup>14</sup> y obligaron a los ordenamientos nacionales a aprobar importantes modificaciones que en algunos casos –como el español– incluso supusieron reformar sus constituciones.

Centrándonos ahora solo en aquello que más directamente afecta al tema que nos ocupa, cabe destacar, entre los instrumentos dispuestos para el logro de dichos objetivos que la LOEPSF impone, destacan la obligación para el Estado de fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como la obligación a todas las Administraciones públicas de la aprobación del límite de gasto no financiero, esto es, el mecanismo por el que las Administraciones

---

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO\\_13\\_979](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_13_979)

Públicas plasman en sus Presupuestos el respeto a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, fijados por el Estado para sí mismo y para las Comunidades Autónomas. Así, una vez aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, los proyectos de Presupuestos de las Administraciones Públicas deberán acomodarse a dichos objetivos (art. 15.7 LOEPSF).

En consecuencia, a los efectos que aquí nos ocupan, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 15.6 LOEPSF, se añadió un nuevo procedimiento presupuestario consistente en el debate previo y aprobación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, referido a los tres ejercicios siguientes al corriente. Además, el acuerdo del Consejo de Ministros incluirá también el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado<sup>15</sup>. Dicho acuerdo se remite a ambas Cámaras que, de manera sucesiva, y tras su correspondiente debate en el Pleno, deberán aprobarlo o rechazarlo en su conjunto, sin que quepan votaciones separadas. En caso de rechazo de los objetivos fijados, por parte de cualquiera de ambas Cámaras, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, deberá remitir un nuevo acuerdo que se someterá a idéntico procedimiento<sup>16</sup>. En cambio, por lo que respecta límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado, desde 2017 este acuerdo no se somete a votación, sino que el Gobierno simplemente informa a las Cámaras. Así, los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones han sufrido diversos rechazos a lo largo de los años. En efecto, tal como ocurrió

---

<sup>15</sup> Para un análisis de la naturaleza jurídica de dichos acuerdos, así como de la jurisprudencia del TS al respecto, vid. <https://mamblog.wordpress.com/category/articulos/> y Aranda Álvarez (2019: 31 ss.).

<sup>16</sup> Se trata de un procedimiento muy controvertido, que ha dado lugar a críticas doctrinales por su potencialidad para producir disfuncionalidades en el sistema (vid. Aranda Álvarez, 2020: 206 ss.). Precisamente en un intento de modificar dicho procedimiento, con la finalidad de resituar al Senado en un papel propio del bicameralismo imperfecto e impedir que la Cámara Alta pudiera bloquear la aprobación de dicho acuerdo, la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (122/22), presentada por el Grupo Socialista y heredada de legislaturas anteriores. Esta iniciativa fue tomada en consideración en el Pleno de 25/2/20 y se encuentra en fase de Ponencia desde el 21/9/21, habiéndose presentado 15 enmiendas (a fecha de 25 de junio de 2022).

tras la crisis económica (en los años 2005-2008-2009-2010-2011), ese rechazo volvió a producirse con los objetivos de estabilidad presentados por el presidente Sánchez en 2018 para los presupuestos de 2019. Sin embargo, a raíz de la crisis provocada por la pandemia, para 2020, 2021 y 2022 el Gobierno ha acordado el techo de gasto (fijado en 196.142 millones de euros para 2022), pero ha suspendido las reglas fiscales, dada la situación de crisis provocada por la pandemia COVID.

Como vemos, las modificaciones introducidas por la reforma de la Constitución y las leyes de estabilidad han supuesto una auténtica revolución en el reparto del poder financiero, que es casi tanto como decir del reparto del poder, a secas. De una parte, la disciplina presupuestaria ha pasado a convertirse en el eje del sistema presupuestario, que condiciona toda la actuación de los sujetos que intervienen en la elaboración y aprobación del Presupuesto, con lo que ello implica, en último término, de cesión de soberanía, dado que las cuentas serán finalmente supervisadas desde la Unión Europea<sup>17</sup>. Por otra parte, en el ámbito interno, se ha introducido la denominada «presupuestación en dos fases», que ha venido a alterar el ciclo presupuestario convencional<sup>18</sup>, pero, en este caso, la naturaleza de las intervenciones no se mantiene en igual plano respecto del Ejecutivo que del Legislativo. Al Ejecutivo, al que le compete elaborar los Presupuestos, se le obliga a calcular de acuerdo con unos criterios predeterminados el techo de gasto y al Legislativo, al que le corresponde la aprobación de los Presupuestos, solo se le informa del acuerdo del Gobierno.

Históricamente, «el Presupuesto había constituido siempre la máxima expresión de la lucha política por conquistar el derecho a controlar y fiscalizar el ejercicio del poder financiero, inicialmente respecto de la imposición de tributos y con posterioridad respecto de la gestión de los ingresos y la disposición de los gastos públicos» (Giménez Sánchez, 2007: 79), pero en la actualidad a esa conquista

---

<sup>17</sup> Jiménez Díaz, 2011.

<sup>18</sup> Algunos autores, no obstante, consideran que estos cambios vienen de antes: «La transformación del ciclo presupuestario se ha acelerado con la estabilidad presupuestaria, aunque no es éste su origen. Es el propio crecimiento del papel del Estado, y la complejidad de la ordenación jurídica del gasto público, la que da lugar a un ciclo presupuestario que no se captura de forma exacta en la imagen fija que ofrece el art. 134 CE, pues ni el Presupuesto es estrictamente una norma anual, ni el reparto de funciones entre Parlamento y Gobierno se coloca en compartimentos estancos». (Ruiz Almendral, 2018: 120).

del poder se ha incorporado la Unión Europea, sobre todo, a raíz del cambio que se produjo a principios de la pasada década.

Así las cosas, el nuevo marco normativo integrado por la reforma del artículo 135 CE y la aprobación de las reglas presupuestarias de la Unión Europea ha determinado cambios significativos en el procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Y ello, obviamente, ha afectado la relación Gobierno-Parlamento en el ejercicio de la función presupuestaria. De una parte, porque inevitablemente el Gobierno es el interlocutor y el responsable directo ante las instituciones de la UE (fundamentalmente la Comisión Europea), en lo que se refiere a la negociación del equilibrio presupuestario previsto para el siguiente ejercicio, y al cumplimiento de los compromisos adquiridos ante Bruselas. De otra parte, porque 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<sup>19</sup>. 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, la LOEPSF ha introducido un procedimiento de fijación y control de los objetivos presupuestarios, que deberán a su vez respetar las previsiones establecidas por los informes económicos por país en el marco del Semestre Europeo de la UE y que requiere de la intervención tanto del Gobierno como de ambas Cámaras.

Este nuevo procedimiento integra pues la función económico-presupuestaria, según la clasificación que avancé antes, pero no es aprobación de la LPGE. De hecho, el art. 15.7 LOEPSF 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

---

<sup>19</sup> Como señala Ruiz Almendral (2018) «el marco jurídico de la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea implica un proceso de coordinación de políticas presupuestarias en los Estados miembros que afecta tanto al resultado de sus presupuestos (déficit/endeudamiento), como de manera particularmente minuciosa a los procedimientos presupuestarios que pasan ahora a formar parte de un procedimiento más amplio a nivel comunitario. El poder presupuestario ya no es un poder de los Estados miembros».

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, sino que más bien estaríamos ante un acto de control parlamentario, como han señalado García Roca y Martínez Lago (2018: 136).

#### V. EL ÚLTIMO GRAN CONFLICTO: EL VETO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO

El art. 134.6 CE exige el consentimiento del Gobierno con carácter general para la tramitación de todas las enmiendas o proposiciones de ley que supongan «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios». De nuevo nos encontramos ante una muestra del papel preponderante del Ejecutivo en la materia presupuestaria, así como un reflejo del principio de anualidad presupuestaria.

En la práctica parlamentaria española en el ámbito estatal lo habitual ha sido que los sucesivos Ejecutivos hayan evitado la utilización de esta facultad, dejando que fuese la mayoría parlamentaria que lo apoyaba la que, en su caso, rechazase las proposiciones de ley provenientes de la oposición. La primera excepción a esta costumbre la constituyó la segunda legislatura del presidente Rodríguez Zapatero, en la que casi una treintena de proposiciones de ley formuladas por diferentes grupos parlamentarios sufrieron el veto del Gobierno, lo que impidió su toma en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados, sin que tampoco ello suscitara especiales debates ni conflictos institucionales. En cambio, el uso indiscriminado que el Ejecutivo de Mariano Rajoy –primero en funciones y luego en su ejercicio ordinario– vino a hacer de esta prerrogativa para oponerse a la tramitación de cuarenta y cinco proposiciones de ley en la XII legislatura ocasionó una inédita conflictividad entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno, que desembocó a su vez en dos conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales y tres recursos de amparo sobre los que hubo de pronunciarse el Tribunal Constitucional (SSTC 34/2018, 39/2018, 44/2018, 94/2018, y 17/2019).

Para exponerlo de forma sintética, la discusión jurídica suscitada en dichos supuestos giró en torno a dos cuestiones: 1) cuándo se entiende que una enmienda/proposición de ley supone «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» y 2) determinar qué papel le corresponde al Congreso en el control de la decisión del Gobierno.

- 1) En relación con la primera de las cuestiones, la discusión básicamente residía en el significado de «presupuestarios», esto es, si este término debía entenderse en un sentido estricto, referido, pues, solo a las concretas partidas recogidas en la LPGE vigente (sea la del año o la prorrogada); o, si, por el contrario, debía entenderse en un sentido amplio, que implicase cualquier repercusión económica que afecte a la situación económica del Estado, o, cuanto menos, que entienda que, a raíz de la reforma constitucional del art. 135, resultaría que habría de considerarse que del principio de estabilidad presupuestaria se derivaría también un límite a las facultades parlamentarias que permitirían al Gobierno vetar iniciativas opuestas al citado principio.

Planteada en esos términos la cuestión, en estas sentencias mencionadas el Tribunal Constitucional ha sostenido que el objeto del veto presupuestario no es, sin más, el impacto económico de una medida, sino, de forma mucho más limitada, «los gastos e ingresos del sector público estatal» (art. 134.2 CE). En definitiva, el Tribunal exige que se trate de aquellos gastos e ingresos efectivamente reflejados en el presupuesto, que exista una afectación «real y efectiva» (STC 34/2018, FJ 7). El alcance temporal del veto, en consecuencia, con lo anterior, debe ser también limitado, y debe ceñirse al presupuesto en vigor en cada momento, con independencia de que se trate de un presupuesto aprobado para el ejercicio o prorrogado, de manera que

el Gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios. Esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética. Debe además

referirse al Presupuesto en particular, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que, en el futuro, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, pues ello supondría un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las Cámaras la propia Constitución (art. 66 CE). (STC 34/2018, FJ 7).

Esta afirmación la deriva el Tribunal de dos premisas; por un lado, del propio principio de anualidad de anualidad presupuestaria, y, por otro, de la función constitucional que la LPGE desempeña, «como vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno». Consecuencia de lo anterior es que el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos, por tanto, al proceso de aprobación regulado en el art. 134 CE, ya que

la conformidad que debe prestar el Gobierno se refiere a la incidencia de una iniciativa del Parlamento sobre el presupuesto mismo, pues su fin, como ha quedado razonado, es salvaguardar la autorización ya obtenida por el Ejecutivo del Legislativo sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto, y, en suma, su propia acción de Gobierno (art. 97 CE).

Así, más allá del principio de anualidad presupuestaria, se entiende que el Gobierno sigue reteniendo el poder exclusivo de presentar proyectos de ley que modifiquen el presupuesto vigente; y el posible incremento de gasto solo podrá referirse al futuro, o sea, a partir de la entrada en vigor del nuevo presupuesto. Como el nuevo presupuesto se ha de aprobar por obra de una nueva ley cuyo proyecto, necesariamente, solo lo puede presentar el Gobierno, este podría incluir la modificación o derogación de lo aprobado mediante la nueva y posterior Ley de presupuestos. Sin embargo, el Tribunal, aunque reconoce que «todo presupuesto está lógicamente y temporalmente conectado con

las cuentas públicas aprobadas en ejercicios anteriores, y con las que se prevé elaborar para los ejercicios futuros, lo que encuentra su reflejo más evidente en los denominados «escenarios presupuestarios plurianuales»», considera que «tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio de la potestad del artículo 134.6 CE se restringe, igualmente, a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso»». Lo contrario, para el TC, sería «una desnaturalización de la propia razón de ser de la potestad de veto del Gobierno reconocida en el artículo 134.6 CE» (STC 17/2019)<sup>20</sup>. Además, recuerda el Tribunal la diferente naturaleza jurídica del Presupuesto, que es una norma legal susceptible de ejecución, a diferencia de los escenarios presupuestarios anuales, que poseen un carácter programático.

2. Por último, en sus recientes pronunciamientos –especialmente en los tres recursos de amparo que se plantearon, SSTC 44/2018, 94/2018, y 17/2019 que sustancialmente repiten la misma doctrina–, respecto de la segunda de las cuestiones a las que me refería anteriormente, el Tribunal ha precisado también el alcance de la función de control por parte de la Mesa de la Cámara. Insiste en el Tribunal en la doble responsabilidad de la Mesa del Congreso de los Diputados en estos supuestos, la cual consistiría, por un lado, en «la función de revisión del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto, ex artículo 134.6 CE, sobre las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios»,

---

<sup>20</sup> En este sentido se ha venido pronunciando también la doctrina. Por todos vid. Ortega Santiago, 2018, pp. 301-302: «la Constitución, los Estatutos y los Reglamentos parlamentarios, atribuyen esta competencia atribuyen esta competencia al Gobierno en relación con el equilibrio presupuestario de un determinado ejercicio (año), pero la propia conformidad del Gobierno como requisito o condición para la viabilidad procedimental de iniciativas legislativas que son proyección del ejercicio de un derecho fundamental (23.2 CE), no puede extenderse analógicamente –sin más– a la preservación de otros principios presupuestarios como por ejemplo la sostenibilidad financiera o la planificación plurianual y la eficiencia en la asignación y la utilización de los recursos públicos en ese marco, allí donde no se haya previsto expresamente (*la reciente reforma del artículo 135 CE no dispone nada en ese sentido*)» (cursiva del autor).

y, de otro lado, en la obligación de velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del art. 23 CE, por cuanto se está afectando una iniciativa legislativa que constituye una manifestación genuina de la actividad parlamentaria, lo cual puede implicar una limitación del *ius in officium* amparado constitucionalmente. Esto sitúa a la Mesa de la Cámara en un equilibrio que le impide interferir las competencias del Gobierno, y mucho menos sustituir su decisión, pero que le obligaría a pronunciarse «sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por éste, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto».

En definitiva, el Tribunal Constitucional sostiene que la Mesa puede rechazar los vetos gubernamentales arbitrarios o manifiestamente irrazonables, sin que quepa sustituir al Gobierno en el ejercicio de esa prerrogativa constitucional. Esto, sin embargo, sigue sin resolver algunos supuestos potencialmente conflictivos.

En el sentido precisamente de clarificar las facultades de la Mesa del Congreso de los Diputados, recordemos que en mayo de 2017 el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea registró una proposición de reforma del Reglamento del Congreso, para modificar los arts. 111 y 126. Dicha iniciativa tenía por objeto aclarar las competencias de Mesa, aunque de manera muy limitada a la vista de lo que constituye la actual jurisprudencia constitucional. No obstante, esta proposición caducó con el final de la XII legislatura, sin que volviera a presentarse en la XIII legislatura ni en lo que llevamos de la XIV, por lo que quizás convendría que el Reglamento del Congreso de los Diputados regulara esta cuestión, de conformidad ya con los parámetros determinados ya por el Tribunal Constitucional<sup>21</sup>. Si bien es cierto que varios reglamentos parlamentarios regulan esta cuestión, previendo un mecanismo de resolución de eventuales controversias entre el Gobierno y la califica-

---

<sup>21</sup> En este mismo sentido, *vid.* Ridao (2019: 184).

ción llevada a cabo por la Mesa es cierto que la doctrina establecida en la STC 242/2006 no permite mucho margen de actuación (Parra Gómez, 2018: 329-330)<sup>22</sup>.

Por último, en relación con la cuestión del veto presupuestario, debe recordarse aquí que, durante las primeras décadas de aplicación de la Constitución, entre la doctrina española el debate se enfocaba fundamentalmente en la cuestión de si dicha facultad del Gobierno de oponerse a la tramitación de enmiendas con repercusiones presupuestarias resultaba o no de aplicación a los supuestos de tramitación del propio proyecto de LPGE<sup>23</sup>. El debate doctrinal ha girado en torno a unas restricciones que no vienen exigidas por la Constitución, sino que constituyen una limitación que el propio Parlamento se ha autoimpuesto. Desde esta perspectiva, para la mayoría de la doctrina actual la limitación establecida en el art. 134.6 CE no sería aplicable en los supuestos de tramitación del proyecto de LPGE y ello por vulnerar el derecho de enmienda de los PGE que el apartado 1 de ese mismo art. 134 CE reconoce al Parlamento, conforme a una interpretación conjunta de diversos preceptos constitucionales (arts. 23.2, 66.1 y 2 y 134.1 CE), así como al principio democrático y al valor pluralismo político consagrados en su art. 1.115. Por su parte, para los defensores de la tesis contraria, en cambio, la exigencia del consentimiento del Ejecutivo sería también extensible a las enmiendas presentadas durante la tramitación de la Ley de Presupuestos que produjesen los

---

<sup>22</sup> Así, sin ir más lejos, el propio Reglamento del Senado prevé, en su artículo 151.5 que «[c]orresponderá al Presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir en el procedimiento contemplado en el presente artículo».

<sup>23</sup> Este debate, en realidad trae su origen de la accidentada tramitación del art. 134.6 CE durante el proceso constituyente, cuando, a partir de una enmienda presentada por el entonces senador Fuentes Quintana, el enunciado original del apartado 5 del art. 124 del Anteproyecto constitucional (tomado, a su vez, casi literalmente, de la LOE franquista) acabó desgajándose en los actuales apartados 5 y 6 del art. 134 CE. Esta nueva redacción alteraba la intención del senador proponente, que proponía que la segunda parte del precepto mencionado pasase a ser el apartado 2, en modo tal que expresamente las limitaciones a las facultades de enmienda parlamentaria fuesen aplicables también en la tramitación de la LPGE. Para añadir más confusión al origen de este precepto, «se produjo un error de transcripción del texto que habla de aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios en lugar de presupuestados, como se había aprobado, cuando se discutió este apartado 6 del 134 CE, para intentar fijar, sin género de dudas, el momento al que se refería la limitación que ahí se consagra» (Escribano López, 2018).

referidos efectos financieros, partiendo de la comprensión de la competencia presupuestaria como «competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado» (STC de 20 de julio de 1981, FJ 2).

Si bien en un primer momento, el propio Tribunal Constitucional pareció sugerir que las limitaciones a la facultad de enmienda parlamentaria en el procedimiento presupuestario no tenían directo origen constitucional, en su jurisprudencia posterior, en cambio, al hablar de las limitaciones constitucionales que, en general, pesan sobre la LPGE, pasó a mencionar conjuntamente los apartados 1.º, 6.º y 7.º del art. 134 CE, sin realizar ulteriores precisiones. No obstante, ya desde la STC 223/2006, así como en las más recientes 34/2018, 39/2018, 44/2018, 94/2018, y 17/2019 el Tribunal viene insistiendo en que la tramitación de la conformidad del Gobierno solo es oponible frente a modificaciones del presupuesto en ejecución, es decir, respecto de ingresos y gastos presupuestados, por lo que no abarcaría los presupuestos en elaboración. Dicho lo cual, lo cierto es que el Gobierno sigue haciendo un uso amplio y extenso de esta facultad.

## VI. CONCLUSIONES

Si bien es cierto que en materia presupuestaria la Constitución diseña un reparto de funciones claramente favorable al Gobierno, agudizado recientemente con la reforma del artículo 135 CE y la LOESPF, resulta preciso que el Congreso de los Diputados asuma un papel útil y no quede relegado a una función meramente ritual, ni de cara a la galería.

- 1) Rediseñar el procedimiento parlamentario, evitando que las mismas enmiendas se debatan reiterativamente en momentos distintos. Fundamentalmente, se trataría de buscar la especialización de la Cámara Alta, para evitar así que el Senado quede relegado a la irrelevancia o, peor aún, a la anécdota<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Estaba previsto que el Senado aprobara definitivamente el 21 de diciembre el proyecto de LPGE para el 2022, pero el Grupo Popular votó a favor de una enmienda presentada por senador de Compromís Carles Mulet, propone dedicar 1,6 millones de euros

- 2) El número de enmiendas aprobadas al final de su tramitación en las Cortes depende normalmente de la situación de mayoría absoluta o no del Gobierno en las Cámaras. Es decir, que en último término, las modificaciones incorporadas al Proyecto presentado por Gobierno dependerá de los pactos y transacciones que el grupo que le apoya haya hecho con la oposición. Será menor en los casos de gobiernos con mayoría parlamentaria y mayor en los casos de gobiernos minoritarios necesitados de pactos y transacciones. Lo que en todo caso debe reivindicarse es la obligación del Gobierno de presentar el proyecto de LPGE ante el Congreso, que permita el adecuado debate de los presupuestos.
- 3) Una primera medida, realista y factible, sería la necesaria tecnificación de muchos procedimientos parlamentarios, fundamentalmente que la Comisión de Presupuestos trabajase *on line* con la estructura informatizada del presupuesto que se está debatiendo y modificando, lo que detectaría de inmediato y antes de votar y aprobar, cualquier error de instrumentación (para evitar situaciones como las ocurridas en la tramitación de la LPGE para 2022). Esto, además, facilitaría también, a los diputados el ejercicio de la facultad de control de la ejecución de la LPGE.
- 4) Por último, en su día defendí fervientemente la creación de una Oficina presupuestaria (Giménez Sánchez, 2016: 125-142). Un órgano que en España debería ser necesariamente técnico y no partidista, que ha funcionado relativamente bien en las comunidades autónomas que cuentan con el mismo. El modelo francés resulta de gran interés, pero probablemente más adecuado para un sistema con un nivel más avanzado de cultura política, responsabilidad demo-

---

a la «promoción y difusión de las lenguas protegidas por la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias en Galicia, Asturias, País Vasco, Navarra, Aragón, Cataluña, Valencia y Baleares». Con ello se obligaba a que el citado proyecto volviese al Congreso para su votación definitiva. La decisión del Grupo Popular de apoyar esta enmienda para retrasar la aprobación presupuestaria solo retrasó una semana los plazos, lográndose la aprobación definitiva de las cuentas antes del final de año.

crítica y respeto de las instituciones. Sostuve entonces que sobre todo sería útil para facilitar el trabajo de los grupos pequeños y que su rendimiento dependería fundamentalmente de los fondos que se dotasen para su funcionamiento, así como las personas que se elijan. Me habría gustado poder analizar algo acerca de su rendimiento en la práctica de su menos de una década de funcionamiento, pero los datos no son especialmente accesibles. Sin embargo, no se ha percibido desde las Cámaras la necesidad de dotarse de los medios suficientes para adoptar un nuevo papel activo en la obtención y tratamiento de la información presupuestaria sin depender del Gobierno. Así, teniendo en cuenta que actualmente un creciente porcentaje de la información económica y presupuestaria proviene de instancias supranacionales como la UE, la OCDE o el FMI, esto lleva aparejada una mayor «necesidad de medios para identificar la información, procesarla y ofrecerla en formatos simplificados, manejables y comprensibles a los parlamentarios para mejorar la eficacia de su función de control» (Andrés Jovani, 2020: 201).

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS JOVANI, J.M. (2020). La gobernanza presupuestaria surgida de la crisis y sus implicaciones para el Parlamento. En E. ARANDA ÁLVAREZ (dir.). *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza económica europea* (pp. 161-204). Tirant lo Blanch.
- ANDRÉS JOVANI, J. M. (2018). El análisis económico y presupuestario en las Cortes Generales: un continuo proceso de adaptación, *Revista de las Cortes Generales*, 104, pp. 519-549.
- ARAGÓN REYES, M. (1998). Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado. En F. PAU I VALL (coord.). *Parlamento y control del gobierno* (pp. 29-46). Aranzadi.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2020). Los efectos del principio de estabilidad presupuestaria en la tramitación de ley de presupuestos. En E. ARANDA ÁLVAREZ (dir.). *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza económica europea* (pp. 205-256). Tirant lo Blanch.

- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2019). La tramitación parlamentaria de los objetivos de estabilidad en el «ciclo presupuestario», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 32, pp. 19-67.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2017). El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma, *Revista de estudios políticos*, 175, pp. 17-65.
- BAAMONDE GÓMEZ, L. (2020). Las Cortes Generales en la era de la regulación económica. *Revista de las Cortes Generales*, 109, pp. 327-361.
- ESCRIBANO LÓPEZ, F. (2018). Acerca del régimen jurídico constitucional de las proposiciones de ley que impliquen aumento de gasto o disminución de ingresos presupuestados. Un comentario a las SSTC 34/2018 y 44/2018. *Revista Española de Derecho Financiero*, 180, pp. 159-200.
- FERNÁNDEZ DE GAMARRA BETOLAZA, V. (2016). El debate presupuestario: La tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado. *Crónica presupuestaria*, 4, pp. 177-192.
- FERRÁNDEZ GARCÍA, B. (2017). «Techo de gasto», Presupuesto y Parlamento. Una referencia específica sobre el tema en la Asamblea Regional de Murcia, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 29, pp. 285-334.
- GARCÍA GARCÍA, J.L. (1985). Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. En VV.AA. *Funciones financieras de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M.A. (1987). *El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados.
- GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M.A. (2013). *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. Civitas.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M. (2020). Evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de «veto presupuestario» del Gobierno, *Revista española de derecho constitucional*, 118, pp. 273-305.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M. (2016). La nueva Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. En F. RUBIO LLORENTE, J. JIMÉNEZ CAMPO *et al.* (coords.). *La constitución política de España: estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes* (pp. 125-142). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M. (2008). *Las competencias presupuestarias del Parlamento*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M. (2002). La nueva prórroga de los Presupuestos Generales del País Vasco para 2002, *Revista española de derecho constitucional*, 65, pp. 217-238.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M. (2001). El incumplimiento del Gobierno de la obligación de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales

- (La prórroga de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco), *Revista española de derecho constitucional*, 63, pp. 169-194
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, S. (2020). *El control como función primordial del Parlamento en la era de la gobernanza*. Colección Monografías. Fundación Manuel Giménez Abad.
- JIMÉNEZ DÍAZ, A. (2018). El derecho de enmienda y el veto del Gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, *Revista de las Cortes Generales*, 104, pp. 455-484.
- JIMÉNEZ DÍAZ, A. (2011). *Los condicionantes en el ejercicio de la función presupuestaria: la limitación constitucional del déficit público*, Cortes Generales.
- MARTÍNEZ LAGO, M.Á. (2016). Sobre el Decreto-Ley en materia presupuestaria. En A. CUBERO TRUYO (dir.) *Estudios sobre el Decreto-ley como fuente del Derecho financiero y tributario*, pp. 63-132. Aranzadi.
- MARTÍNEZ LAGO, M.Á. (2015). Los presupuestos para 2016 aprobados en el tiempo de descuento de la X legislatura. ¿Un fraude a la Constitución? *Revista española de derecho financiero*, 168, pp. 15-51.
- ORTEGA SANTIAGO, C. (2018). Actualización de los instrumentos de control del parlamento (o de cómo el control parlamentario se adapta a los tiempos y a las circunstancias). En E. SEIJAS VILLADANGOS (coord.). *Parlamento y Parlamentarismo: origen y retos: XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (pp. 289-314.). Tirant lo Blanch.
- PARRA GÓMEZ, D. (2018). La función legislativa en parlamentos fragmentados. En E. SEIJAS VILLADANGOS (coord.). *Parlamento y Parlamentarismo: origen y retos: XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (pp. 316-343). Tirant lo Blanch.
- PÉREZ ZÚÑIGA, J.M.<sup>a</sup> (2020). Aspectos constitucionales de los principios de legalidad y estabilidad presupuestaria en la aprobación del gasto público, *Presupuesto y Gasto Público*, 99, pp. 61-76.
- PORTERO MOLINA, J.A. (1998). *El control parlamentario del Gobierno*, Working Papers: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- RIDAO MARTÍN, J. (2019). El «veto» o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 32, pp. 151-186.
- RUBIO LLORENTE, F. (1993). *La forma del poder*. Centro de Estudios Constitucionales.
- RUIZ ALMENDRAL, V. (2018). El presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional, *Civitas*, pp.119-166.

- RUIZ TARRÍAS, S. (2018). Artículo 134. En Y. GÓMEZ SÁNCHEZ (coord.). *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario* (pp. 333-338). Aranzadi Thomson Reuters.
- RUIZ TARRÍAS, S. (2007). *Los presupuestos generales del Estado en las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales*. Thomson Civitas.