

EL DERECHO DE ENMIENDA Y EL VETO DEL GOBIERNO EN EL NUEVO MARCO DE ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Andrés JIMÉNEZ DÍAZ
Letrado de las Cortes Generales

SUMARIO

El nuevo marco normativo integrado por la reforma del artículo 135 CE y la aprobación de las reglas presupuestarias de la UE (Six Pack y Two Pack) ha determinado cambios significativos en el procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Asimismo, ha incidido en el rol que juegan el Gobierno y el Parlamento en ese procedimiento. El Gobierno es el interlocutor único con las instituciones de la UE (Comisión Europea), en lo que se refiere a la negociación del balance presupuestario previsto para el siguiente ejercicio (lo que actualmente equivale a decir del déficit admisible), de modo que también es el primer responsable del cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado español ante Bruselas. Por ello, el presente trabajo propone reconsiderar la línea jurisprudencial que en algunos pronunciamientos recientes del Tribunal Constitucional (STC 34/2018) ha afirmado que el derecho de veto que el artículo 134.6 CE reconoce al Gobierno sólo es aplicable cuando se trata de iniciativas parlamentarias (proposiciones o enmiendas) que afecten a Presupuestos ya aprobados. Por nuestra parte proponemos consolidar la práctica seguida hasta hoy en la Comisión de Presupuestos y reconocer claramente que el derecho de veto del Gobierno también es aplicable a las enmiendas presentadas al proyecto de Ley de Presupuestos. Y ello por entender que es el único modo de asegurar la coherencia entre los documentos remitidos a la Comisión Europea (Plan de estabilidad y Plan presupuestario) y los aprobados por el Parlamento (objetivo de estabilidad y Presupuestos Generales del Estado).

Palabras clave: Presupuesto, enmienda, veto, reforma constitucional, procedimiento, objetivo de estabilidad, Gobierno, Parlamento, UE, Tribunal Constitucional

ABSTRACT

The new regulatory framework integrated by the reform of Article 135 EC and the approval of the EU budgetary rules (Six Pack and Two Pack) has led to significant changes in the approval procedure of the General State Budget. It has also influenced the role played by the Government and Parliament in this procedure. The Government is the only interlocutor with the EU institutions (European Commission), in terms of negotiating the budgetary balance for the following fiscal year (which is currently equivalent to the admissible deficit), so that it is also the first responsible for the fulfillment of the commitments assumed by the Spanish State before Brussels. For this reason, this paper proposes reconsidering the jurisprudential line that in some recent pronouncements of the Constitutional Court (STC 34/2018) has affirmed that the right of veto that Article 134.6 EC recognizes the Government only applies when it comes to parliamentary initiatives (propositions or amendments) that affect Budgets already approved. For our part, we propose to consolidate the practice followed to date in the Committee on Budgets and to clearly recognize that the Government's right of veto is also applicable to the amendments submitted to the draft Budget Law. And this to understand that it is the only way to ensure consistency between the documents sent to the European Commission (Stability Plan and Budget Plan) and those approved by Parliament (stability objective and General State Budgets).

Keywords: Budget, amendment, veto, constitutional reform, procedure, objective of stability, Government, Parliament, EU, Constitutional Court.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN II. EL DERECHO DE ENMIENDA DEL PROYECTO DE LEY DE PGE Y EL VETO DEL GOBIERNO. 1. *La polémica doctrinal.* 2. *La práctica parlamentaria.* 3. *La jurisprudencia constitucional sobre el veto del Gobierno* III. EL NUEVO MARCO DE APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS. 1. *La reforma constitucional.* 2. *Las normas de la UE con incidencia directa en la aprobación de los PGE.* IV. LOS EFECTOS DEL NUEVO MARCO SOBRE LOS FUNDAMENTOS DE LA APROBACIÓN DE LOS PGE Y EL DERECHO DE VETO DEL GOBIERNO. 1. *Efectos sobre los fundamentos del procedimiento presupuestario.* 2. *El rol del Gobierno en el nuevo marco de aprobación de los Presupuestos.* 3. *El derecho del Gobierno a oponerse a la tramitación de las enmiendas formuladas al proyecto de Ley de PGE.* A) *Argumentos funcionales.* B) *Argumentos constitucionales*

I. INTRODUCCIÓN

El transcurso de 40 años desde que se promulgó la Constitución Española (CE) y la consiguiente aprobación de otros tantos Presupuestos Generales del Estado (PGE) ha generado un buen número de prácticas parlamentarias y ha supuesto la plasmación en la realidad de las previsiones contenidas en el artículo 134 CE, precisando el sentido que el Parlamento ha otorgado al contenido de la Carta Magna en este punto.

Asimismo, en 2011 se aprobó la reforma del artículo 135 CE que introduce en el Texto Constitucional la prohibición de incurrir en déficit estructural y de acumular deuda pública por encima de los valores de referencia establecidos por la Unión Europea (UE), salvo las excepciones contempladas en el propio artículo 135, lo que sin duda ha modificado el marco en el que en lo sucesivo habrá de situarse el debate presupuestario.

Además de todo ello, también debemos citar una importantísima novedad que se ha producido al margen de cualquier modificación constitucional y de la propia práctica parlamentaria. Se trata de la aprobación de un bloque normativo por parte de la Unión Europea (UE) que incide directamente y de manera muy intensa sobre la aprobación de los PGE y que es una expresión más de la cesión de soberanía que el desarrollo de la UE ha exigido a los Estados miembros. La trascendencia que tiene la aprobación de dichas normas quizá no ha sido suficientemente ponderada pero constituye, sin duda, una modificación de gran alcance en cuanto afecta a la definición del papel que juegan el Parlamento y el Gobierno en la aprobación de los PGE.

En este caso nos hallamos ante una alteración de roles que ha tenido lugar sin que se haya tocado ni una sola coma del Texto Constitucional. Sin embargo, la incidencia de las citadas normas europeas sobre los contenidos del artículo 134 CE es, como se verá, decisiva. En particular, dichas normas afectan al problema que aquí planteamos, el del derecho de enmienda y el correspondiente derecho de veto del Gobierno, de un modo que obliga a tomar en cuenta las citadas normas antes de decidir sobre el alcance de los mencionados derechos.

En esa perspectiva, se sitúa el presente trabajo, que tiene por objeto analizar el problema del veto gubernamental a las iniciativas parlamentarias

que pueden implicar más gastos o menores ingresos dentro del debate de aprobación de los PGE; esto es, el análisis del artículo 134.6 CE atendiendo al marco de referencia que las reformas citadas imponen.

II. EL DERECHO DE ENMIENDA DEL PROYECTO DE LEY DE PGE Y EL VETO DEL GOBIERNO

En lo que sigue analizaremos este asunto desde una triple perspectiva. En primer lugar examinaremos esa cuestión en los pronunciamientos de la doctrina que se ha ocupado de la misma. En segundo término repasaremos la práctica parlamentaria seguida al respecto durante el periodo que estamos considerando. Finalmente, abordaremos la reciente jurisprudencia sobre el ejercicio del derecho de veto por parte del Gobierno, aunque la misma no haya resuelto, propiamente hablando, el problema que aquí se plantea.

1. La polémica doctrinal

El ámbito en el que se debe mover el veto gubernamental que deriva de lo dispuesto en el artículo 134.6 CE es un viejo tema que ha suscitado diversas aportaciones doctrinales desde el momento mismo en que se aprobó la Constitución. Desde luego, no es propósito de este trabajo reeditar la vieja polémica doctrinal que se viene dando desde que entró en vigor la Constitución, en la que las posiciones se hallan divididas y que ni siquiera las últimas sentencias del Tribunal Constitucional han cerrado del todo. Nuestro propósito es, como ya hemos advertido, situar esa polémica en la perspectiva que ofrecen las modificaciones habidas, sobre todo las derivadas de las normas europeas que hemos mencionado, con lo que ello supone en la redefinición de los roles que el Gobierno y el Parlamento desempeñan en la elaboración y aprobación de los PGE.

La polémica doctrinal es demasiado conocida para quienes se interesan por el Derecho presupuestario como para reproducirla aquí con todo detalle. Baste recordar que el objeto de la misma es el que ha quedado mencionado: es decir, si la conformidad del Gobierno que exige el artículo 134.6 CE para tramitar proposiciones y enmiendas que supongan incremento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, afecta también a las enmiendas que se presentan en el curso del debate presupuestario o sólo se refiere a las iniciativas (proposiciones y enmiendas) que se formulan una vez

aprobados los Presupuestos y que se presentan en relación con otros textos normativos distintos del proyecto de Ley de PGE, ya sea enmendándolos o proponiendo la aprobación de nuevos textos legales.

Como hemos dicho, la polémica se inició con la aprobación misma de la Constitución y en dicha polémica han terciado numerosos autores, de modo que resultaría muy prolijo relacionar aquí todas las posiciones doctrinales. Es por ello que optaremos por remitirnos a diversas obras en las que se recogen los términos de la polémica y los nombres de los autores que han intervenido en la misma a lo largo de estos años.

En los *Comentarios a la Constitución* dirigidos por Garrido Falla, en el análisis del artículo 134.6 CE, Cazorla Prieto daba cuenta de lo que fue el estado inicial de esa polémica, en la que intervinieron como actores principales Pérez Jiménez y Recoder de Casso. El primero a favor de extender la necesidad de conformidad del Gobierno también a las enmiendas presentadas con ocasión del debate del proyecto de Ley de PGE. El segundo en contra de esa extensión, proponiendo una interpretación que redujese la aplicación del artículo 134.6 CE a las iniciativas que se ejerciesen al margen del debate presupuestario y que afectasen a Presupuestos ya aprobados¹.

La polémica continuó viva y, unos años más tarde, Menéndez Moreno² volvió a ocuparse de la misma en una apretada síntesis de las posiciones doctrinales que incluía las aportaciones realizadas desde la cátedra por autores como González García, Escribano López y Rodríguez Bereijo, además del propio Menéndez Moreno. Con matices entre esas posiciones, todos los autores citados, a excepción de Rodríguez Bereijo, se mostraban contrarios a la extensión del artículo 134.6 al debate de los PGE, por más que no pudieran dejar de reconocer que la realidad parlamentaria se orientaba precisamente a favor de la aplicación de las limitaciones contempladas en ese artículo al derecho de enmienda, también en el caso del debate de los PGE. Rodríguez

¹ Véase CAZORLA PRIETO, L.M.: Análisis del artículo 134.6 CE. En: GARRIDO FALLA, F. [dir.] *Comentarios a la Constitución*, 2ª ed. Madrid, 1985, pp. 2018 y ss. . En ese comentario, el propio Cazorla Prieto se muestra moderadamente contrario a aplicar la limitación que supone el artículo 134.6 CE al derecho de enmienda que se ejerza en relación con el proyecto de Ley de PGE, en cuanto “*redunda en una autolimitación de las Cámaras en materia presupuestaria*”.

² MENÉNDEZ MORENO, A.: *La configuración constitucional de las leyes de Presupuestos Generales del Estado*. Ed. Lex Nova, Valladolid, 1988.

Bereijo, a su vez, se mostraba partidario de que lo previsto en el artículo 134.6 CE se aplicase incluso en el caso de las enmiendas presentadas al proyecto de Ley de PGE.

En este rápido repaso de las posiciones doctrinales, todavía habría que citar, al menos, a Martínez Lago y a Montejo Velilla. Ambos coinciden en mostrarse contrarios a la extensión al debate presupuestario de las limitaciones al derecho de enmienda que surgen del artículo 134.6 CE. Martínez Lago ha sido particularmente beligerante en este aspecto y una gran parte de sus trabajos ha incidido en la oposición a la extensión del artículo 134.6 CE al debate presupuestario³.

En lo que se refiere a Montejo Velilla, su posición doctrinal se ve atemperada por el conocimiento directo que el mismo tiene de la práctica parlamentaria, dada su condición de Letrado de las Cortes Generales y de la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados durante varios años, como hemos de ver más adelante⁴.

2. *La práctica parlamentaria*

El Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) y la práctica parlamentaria seguida en esa Cámara, se ha orientado claramente a favor de requerir la conformidad del Gobierno a la tramitación de las enmiendas presentadas al proyecto de Ley de PGE que pudieran implicar más gasto o menores ingresos. Como es sabido, el Reglamento ha hecho un doble desarrollo del contenido del artículo 134.6 CE. Así, por un lado, los artículos 111 y 126 de dicho Reglamento establecen la necesidad de contar con el parecer favorable del Gobierno a la tramitación de enmiendas a cualquier proyecto de ley que puedan suponer más gasto o menores ingresos (artículo 111 RCD). En tanto que el artículo 126 del mismo Reglamento establece una previsión similar cuando se trate de la presentación de proposiciones de ley, en cuyo caso también se exigirá la conformidad del Gobierno para tramitar la toma en consideración de las mismas.

³ Puede verse una relación de la bibliografía de MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *Las relaciones del Gobierno y el Parlamento en la aprobación de "Presupuestos estables"*. E-Print Complutense, 2010, en el que aquél vuelve a reiterar su posición al respecto.

⁴ MONTEJO VELLILLA, S.: *El presupuesto por programas en el ordenamiento jurídico español*. Ed. Edersa, Madrid, 1998.

Como hemos apuntado, los artículos 111 y 126 RCD se refieren a cualesquiera enmiendas y proposiciones de Ley. Por lo que se refiere a la tramitación del proyecto de Ley de PGE, éste cuenta con sus propias y específicas normas en los artículos 133 a 135 de dicho Reglamento. El artículo 133 RCD no traslada exactamente el contenido del artículo 134.6 CE. El mencionado precepto reglamentario separa las enmiendas que impliquen incremento de gastos de las que supongan menores ingresos. Para las primeras no exige la conformidad del Gobierno, sino que impone la técnica de las enmiendas constructivas o compensatorias, esto es, la necesidad de que el enmendante que propone incrementar un determinado crédito presupuestario o crear uno nuevo no previsto en el proyecto de Ley de PGE (alta), identifique el crédito que ha de minorarse para compensar el incremento de gasto (baja) dentro de la misma Sección. Ello equivale a decir dentro del presupuesto del mismo Departamento ministerial, aunque no siempre las Secciones coinciden con un Departamento ministerial o se refieren al mismo. De ese modo, alta y baja se compensan y el importe total de los créditos de la Sección de que se trate no sufre modificación alguna.

La rigidez de la fórmula reglamentaria, que obliga no sólo a compensar el incremento del gasto que se propone, sino a hacerlo con créditos propios de la misma Sección en la que se propone el incremento, determinó la necesidad de buscar soluciones que flexibilizasen esa obligación para los Diputados y los Grupos Parlamentarios, de forma que éstos no vinieran constreñidos a solicitar un nuevo gasto a costa de suprimir otros que, a veces, podrían afectar a miembros del propio Grupo Parlamentario, interesados en el mantenimiento del crédito que habría que suprimir o minorar para compensar el alta. A tal efecto, la Mesa de la Comisión de Presupuestos ha venido admitiendo que la baja podría identificarse también dentro de una Sección distinta de la del alta, siempre que dicha baja se diese con cargo a la Sección 31, cualquiera que fuese la Sección en la que se diese al alta.

La proliferación de enmiendas con cargo a la Sección 31 (gastos de diversos ministerios) ha hecho que ésta deba soportar, potencialmente, bajas por importe muy superior al de la dotación del Programa 929M, (imprevistos y funciones no clasificadas) contra el que se compensaban la mayoría de las altas. En esa tesitura, tras los problemas surgidos durante la tramitación de los PGE para 2017, en la que el Gobierno se opuso a la admisión a trámite de un gran número de enmiendas en cuanto que la suma de las bajas que

proponían excedía de la dotación de aquel Programa, el Gobierno ha optado por remitir al Congreso los Diputados el proyecto Ley de PGE para 2018 sin la Sección 31, esto es, sin la previsión de gastos de diversos ministerios⁵.

Aunque de un modo discutible por el exceso de bajas que debía soportar, la apelación a la Sección 31 ha resuelto hasta ahora el problema de la admisibilidad de las enmiendas que propongan mayor gasto dentro de las Secciones. Sin embargo, las posibilidades de solicitar incrementos de gasto no se limitan a las enmiendas formuladas en relación con las Secciones. También cuando se enmienda el articulado del proyecto de Ley de PGE es posible generar incrementos de gasto. De hecho, es habitual que los Grupos Parlamentarios de la oposición propongan porcentajes de incremento salarial para los funcionarios superior al que se contiene en el articulado del proyecto de Ley de PGE. Otro tanto sucede con los incrementos de las pensiones. Además, es muy frecuente que en las enmiendas al articulado se proponga la creación de diversos fondos para atender determinadas necesidades, con una dotación económica precisa.

Todas esas enmiendas son susceptibles de implicar incremento de gasto y, de hecho, lo implicarían si fuesen aprobadas; no obstante lo cual, no se compensan de ningún modo por el hecho de tratarse de enmiendas al articulado. Por lo demás, el incremento que se produciría mediante la aprobación de las enmiendas al articulado, tampoco se traduce en una enmienda de baja en las Secciones, puesto que los autores de las enmiendas al articulado no se sienten obligados a compensar el incremento del gasto propuesto, ya que el Reglamento no lo exige o, al menos, no lo prevé.

En este punto debe tenerse en cuenta que el RCD parte de ciertos supuestos que es preciso explicitar para comprender esa omisión. El Reglamento parte de la idea de que en el curso del debate de totalidad *quedan fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos* (artículo 134.1 RCD). En consecuencia, la cuantía total de cada una de las Secciones

⁵ La Sección 31 (Gastos de diversos Ministerios) y el programa 929M (Imprevistos y funciones no clasificadas) soportaban la mayor parte de las bajas que no se querían compensar en la misma Sección del alta. La Sección 31, sin embargo, no figuraba en el Proyecto de Ley de PGE para 2018, de forma que ese modo de compensar el alta no ha resultado posible para ese ejercicio. A pesar de ello, el número de enmiendas presentadas no ha descendido y los enmendantes han situado las bajas dentro de la misma Sección del alta en cada caso.

no puede alterarse, puesto que ello supondría la modificación de las cifras totales de gasto. A partir de ahí se puede cambiar el importe de los créditos dentro de cada Sección, compensando altas y bajas, siempre que el montante total de la Sección no se vea alterado. Por otro lado, el Reglamento parece dar por sentado que sólo las enmiendas presentadas a las Secciones tienen incidencia en el gasto, de modo que no contempla la necesidad de compensación cuando las enmiendas se refieren al articulado.

Por supuesto, puede pensarse que, simplemente, el Reglamento reconoce sin límites el derecho de enmienda cuando se trata del articulado. Sin embargo, ello no es congruente con el resto de los preceptos reglamentarios que son especialmente puntillosos en su afán de impedir el incremento del gasto. Más aún, en el plano de los ingresos, el artículo 133.4 RCD prevé expresamente que las enmiendas que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación, lo que alude claramente a las enmiendas al articulado que son aquellas en las que más fácilmente puede proponerse la disminución de tipos de gravamen o de cotizaciones. Siendo ello así, no es coherente pensar que a los autores del Reglamento les resultaba indiferente que las enmiendas al articulado supusieran mayores gastos.

En todo caso, la presentación de enmiendas al articulado del proyecto de Ley de PGE planteó a la Mesa de la Comisión de Presupuestos la siguiente cuestión: qué hacer con tales enmiendas cuando las mismas implicaban mayor gasto. La solución a ese dilema vino dada con la calificación de dichas enmiendas como enmiendas que suponían incremento de gasto y su remisión al Gobierno para que éste manifestase su conformidad o no con la admisión a trámite de las mismas. Se trataba de exigir también la conformidad del Gobierno para tramitar las enmiendas presentadas en el curso del debate presupuestario a las que, por tratarse de enmiendas al articulado, no les sería de aplicación la regla de la compensación que impone el artículo 133 RCD, a pesar de suponer mayor gasto.

A este respecto debe tenerse en cuenta que en la medida en que la enmienda constructiva o compensatoria no solucionaba el problema de las enmiendas presentadas al articulado que implicaban incremento de gasto, la Mesa de la Comisión de Presupuestos debía adoptar una de estas dos decisiones: la primera pasaba por considerarlas inadmisibles a trámite,

toda vez que implicaban incremento de gasto sin compensación alguna. La segunda consistía en resolver como finalmente se ha hecho, esto es, admitiéndolas provisionalmente a trámite y remitiéndolas al Gobierno, en una solución que se inspira en lo dispuesto en los artículos 111 y 126 RCD y que supone la aplicación de lo dispuesto en el artículo 134.6 CE también a las enmiendas formuladas en el curso del procedimiento presupuestario⁶.

3. La jurisprudencia constitucional sobre el veto del Gobierno

En el examen de la jurisprudencia constitucional tomaremos como punto de partida las sentencias del Tribunal Constitucional 34/2018, de 12 de abril y 44/2018, de 26 de abril, ambas relativas al veto del Gobierno sobre iniciativas que podrían suponer incremento de gastos. Antes de analizar la jurisprudencia constitucional, hemos de recordar cuáles han sido los hechos que han dado lugar al pronunciamiento del Tribunal en la STC 34/2018, sobre la que centraremos el análisis. En síntesis, se trataba de un conflicto que oponía al Gobierno y a la Mesa del Congreso de los Diputados acerca del derecho de veto del Gobierno en relación con una iniciativa que, en opinión del Ejecutivo, afectaría a los Presupuestos en vigor en cuanto que la misma podía suponer menores ingresos en relación con las previsiones contenidas en la Ley 48/2015, 29 de octubre, de PGE para el año 2016, a lo que era contrario el parecer de la Mesa.

Así pues, lo que ahí se planteaba era un conflicto sobre los límites de la potestad del Gobierno de oponerse a la tramitación de una iniciativa parlamentaria que pueda suponer mayores gastos o menores ingresos y de la potestad de la Mesa de la Cámara de rechazar el veto del Gobierno. Ese mismo problema es el que, con algunas variantes y con distintos sujetos afectados, se plantea en las SSTC que el Tribunal invoca en la STC 34/2018. La STC 223/2006, de 6 de julio, enfrentaba al Consejo de Gobierno de Extremadura

⁶ Montejo Vellilla reconoce que ésa era una solución razonable al dilema planteado por las enmiendas al articulado que implicasen incremento de gastos, sin perjuicio de su posición contraria a extender el artículo 134.6 CE al debate presupuestario. El citado autor señala en este punto lo siguiente: “*La solución razonable, desde luego no perfecta, que se sigue es aplicar a este tipo de enmiendas la fórmula del artículo 134.6 de la Constitución, es decir, la consulta al Gobierno, como si se tratara de un proyecto de Ley distinto al de Presupuestos, dado que los mecanismos previstos para la tramitación de los Presupuestos son en este caso inaplicables.*” *El presupuesto por programas...* páginas 271 y 272.

y a la Asamblea de esa misma Comunidad Autónoma por la misma cuestión. La STC 242/2006, de 24 de julio, también se pronuncia sobre la competencia del Gobierno Vasco para oponerse a la tramitación de una proposición de Ley que en opinión de aquél implicaba una disminución de ingresos, cuyo criterio había sido ratificado por la Mesa del Parlamento Vasco, lo que motivó el recurso de amparo de los proponentes⁷. Al mismo tiempo, la STC 44/2018, de 26 de abril, dictada sólo unos días después de la STC 34/2018, prácticamente reitera de manera literal los argumentos de esta última. En consecuencia, podemos referirnos a la STC 34/2018 desde la premisa de que las cuestiones que el Tribunal Constitucional resuelve en las demás sentencias son una variante de la que se plantea en la mencionada STC 34/2018.

Conviene recordar en este punto que la STC 34/2018, como las restantes que se citan, no se refiere a enmiendas o iniciativas que hayan tenido lugar en el curso del procedimiento presupuestario, sino que la proposición de Ley que motivó el conflicto se presentó al margen por completo de ese procedimiento. No obstante, toda vez que el Tribunal Constitucional ha resuelto en esas sentencias desde lo dispuesto en el artículo 134.6 CE para decidir sobre el conflicto promovido por el Gobierno, las mismas resultan del máximo interés para arrojar luz sobre el problema que aquí nos ocupa.

La STC 34/2018, así como las demás que hemos citado, han dado la razón a los diferentes Gobiernos implicados, aunque subrayando ciertas limitaciones, de las cuales nos interesa particularmente la siguiente. El Tribunal Constitucional ha señalado en las SSTC 34/2018 y 44/2018 que la oposición del Gobierno a la tramitación de iniciativas que impliquen mayores gastos o menores ingresos sólo puede ejercitarse en relación con los presupuestos vigentes en el momento en que se formula la iniciativa en cuestión.

El Tribunal ha afirmado que dicho veto no puede ejercerse *“por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 de la*

⁷ Puede verse un análisis de las SSTC 223/2006 y 242/2006 en SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: “Vetos del gobierno a proposiciones de Ley parlamentarias”. *Notario del Siglo XXI*, nº 70. 2016, pp. 20-25, artículo en el que el autor hace además un repaso de las soluciones del derecho comparado y propone fórmulas de conciliación para superar el conflicto que frecuentemente enfrenta al Gobierno con la Mesa de cada Cámara cuando el primero decide ejercer su derecho de veto.

Constitución” (fundamento jurídico séptimo, b) de la STC 34/2018). Se trata de un pronunciamiento *obiter dicta* que no forma parte de la *ratio decidendi* del fallo, lo que se explica si tenemos en cuenta que la Sentencia no se pronuncia sobre ninguna enmienda que se hubiera presentado en el curso del procedimiento presupuestario, sino sobre una proposición de ley al margen del mismo, de modo que la iniciativa afectaba potencialmente a un Presupuesto ya aprobado. Además, como quiera que se trataba de un conflicto de competencias, los argumentos centrales del Tribunal se orientan en torno a la intensidad que debe tener la motivación que ha de acompañar al veto gubernamental, así como a valorar la capacidad de la Mesa de rechazar el veto. El propio Gobierno, al plantear el conflicto, invocaba en su favor el artículo 126 RCD (sobre la tramitación de las proposiciones de ley en general) y no el artículo 133 del mismo Reglamento que se refiere específicamente el procedimiento presupuestario.

De cualquier modo, no podemos desconocer cuáles son los puntos de vista del Tribunal Constitucional sobre la materia ni cuál sería el sentido de un eventual fallo en un proceso en el que se plantease abiertamente la procedencia del veto del Gobierno en relación con las enmiendas presentadas a los proyectos de Ley de PGE. En ese supuesto, al Tribunal le bastaría con recoger los planteamientos que figuran ya en las SS 34/2018 y 44/2018 en apoyo de su argumento central. Por lo mismo, resulta aún más oportuno reflexionar sobre las circunstancias sobrevenidas que habrían de tomarse en consideración antes de llegar a un pronunciamiento frontal y definitivo sobre este asunto.

III. EL NUEVO MARCO DE APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

1. *La reforma constitucional*

Como hemos apuntado, existen dos circunstancias sobrevenidas que condicionan absolutamente el proceso de aprobación de los PGE. En primer lugar, la reforma constitucional aprobada en 2011 supone ya un importante límite a las posibilidades que el Parlamento tiene en cuanto se refiere a la enmienda y aprobación de los PGE, en la medida en que una ley que desconozca los porcentajes máximos de déficit y/o deuda a los que remite el artículo 135 CE sería una ley inconstitucional⁸.

⁸ Sobre la reforma del artículo 135 CE puede verse JIMÉNEZ DÍAZ, A.: *La reforma constitucional y la limitación del déficit público*. Documentos nº 3, 2012, p. 38.

Esa reforma aún no ha operado todos los efectos que virtualmente contiene. En la fecha en que se produjo, resultaba del todo imposible contener el déficit dentro de los límites que establece la UE al que remite el artículo 135 CE (3 por 100 sobre el PIB). Por ello, la disposición adicional única de la Reforma constitucional declaraba que “*los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir de 2020*”. Con todo, los PGE que se elaboren en 2019 para 2020 o en 2020 para 2021, según la interpretación que prevalezca de esa disposición, habrán de observar ya el límite de déficit expresado que es sobre lo que la elaboración de los Presupuestos puede decidir, puesto que el volumen de deuda acumulada no parece reconducible al 60 por 100 sobre el PIB exigido por la UE, de momento⁹.

Con las imprecisiones señaladas, parece evidente que, a partir de 2020, el Gobierno quedará constreñido por esas limitaciones a la hora de elaborar los PGE y las Cámaras también en el momento de enmendarlos y aprobarlos, bajo pena de inconstitucionalidad en caso de que uno u otro desconozcan esos límites. Ello incide decisivamente sobre el derecho de enmienda y las posibilidades parlamentarias de elevar el gasto público, de modo que no se podría seguir sosteniendo el discurso de las posiciones contrarias al veto del Gobierno, que se sustenta sobre la soberanía parlamentaria plena para decidir acerca del nivel de gasto y el rechazo de limitaciones al ejercicio del derecho de enmienda del Parlamento, toda vez que la propia Constitución pone límites a dicha soberanía.

La reforma constitucional limitará a partir de 2020 del derecho de enmienda en los términos expresados, puesto que la Constitución impone la estabilidad presupuestaria como un bien superior al derecho de enmienda del Parlamento¹⁰. De suerte que cuando en adelante se haga la lectura del

⁹ La reforma del artículo 135 CE es notablemente imprecisa en cuanto se refiere a la entrada en vigor del número 2 de dicho artículo, relativo a la limitación del déficit estructural. Esa imprecisión puede llevar a disputas acerca de la fecha que ha de tomarse como inicio de vigencia de ese número 2. En el supuesto normal, esto es, si el Presupuesto para 2020 se aprueba en 2019, parece lógico pensar que en ese caso ya sería exigible el cumplimiento de dicho límite, puesto que aunque el Presupuesto se habría aprobado antes de la entrada en vigor, de la modificación constitucional se refiere a un ejercicio en el que ya tiene vigencia el límite de déficit.

¹⁰ El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre, se ha referido a la estabilidad presupuestaria como un principio de rango constitucional y un mandato dirigido a todas las Administraciones públicas, tras la aprobación de la reforma constitucional.

artículo 134.1 CE, que atribuye a las Cortes Generales la enmienda y aprobación de los PGE, habrá de interpretarse que esa competencia ha de ejercerse dentro de los límites que establece el artículo 135 de la propia Constitución.

El hecho de que la reforma constitucional no haya entrado en vigor todavía plenamente, no ha supuesto que el Gobierno y las Cámaras hayan dispuesto de libertad absoluta para decidir sobre los niveles de déficit en los años transcurridos desde 2011 hasta aquí. Como es bien conocido, hace tiempo que el Gobierno español viene empeñado en reducir el déficit presupuestario, lo que era una condición impuesta por la UE para salir del procedimiento abierto al Reino de España por déficit excesivo. Y ello es consecuencia, a su vez, del conjunto de medidas adoptadas por la UE a raíz de la última crisis económica y financiera que también han primado la estabilidad presupuestaria como un bien que, en este caso, se impone sobre la soberanía de los Estados miembros en la elaboración y aprobación de sus Presupuestos.

Es por ello que, en este momento, la vinculación más acuciante del Estado español en lo que toca a los PGE es la que genera su pertenencia a la UE y la promulgación del bloque de medidas adoptadas en materia presupuestaria, lo que nos obliga a prestar la debida atención a esas medidas y a la vinculación que generan.

2. Las normas de la UE con incidencia directa en la aprobación de los PGE

Entre 2011 y 2013, las instituciones de la UE aprobaron diversas normas que tenían por objeto disciplinar el gasto público de los Estados miembros. En particular se aprobaron dos paquetes normativos conocidos como *Six Pack* y *Two Pack* en los que se contienen las normas esenciales a los efectos que aquí interesan. Habida cuenta de que nuestro interés se centra en el ámbito presupuestario, nos referiremos sólo a las normas relativas al mismo.

Entre las normas integrantes del llamado *Six Pack* destaca *el Reglamento (UE) 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.*

El citado Reglamento establece un procedimiento de coordinación y supervisión de la política económica y de las decisiones presupuestarias de los Estados miembros. Así, en el primer semestre del año (*Semestre europeo*), aquéllos deben presentar sus correspondientes Programas de estabilidad, que serán examinados por la Comisión Europea, la cual puede formular al Consejo recomendaciones y orientaciones que éste dirigirá a los Estados miembros, en su caso. De ser así, los Estados miembros deben tener en cuenta dichas recomendaciones en la formulación de sus Presupuestos. En caso contrario, el artículo 2.bis del Reglamento prevé la formulación de nuevas recomendaciones que propondrán la adopción de medidas específicas, la realización de una advertencia por parte de la Comisión y, en último caso, la imposición de las sanciones y medidas coercitivas previstas en el propio Reglamento 1175/2011, así como en el *Reglamento 1176/2011, de 16 de noviembre, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro*.

Dentro del bloque normativo denominado *Two Pack*, presenta un especial interés el *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*. El artículo 1° del Reglamento define su objeto y ámbito y señala que con su aprobación se pretende complementar el llamado *Semestre europeo* a fin de “*garantizar que los presupuestos nacionales son coherentes con las orientaciones para las políticas económicas formuladas en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del Semestre europeo*”.

El Reglamento 473/2013 supone una especie de *norma de cierre* en lo que se refiere a la supervisión del ciclo presupuestario por parte de la Comisión Europea, que no sólo le asegura el control y supervisión de los Programas de estabilidad, sino que le permite también constatar que el Presupuesto que se someta a la aprobación de los Parlamentos nacionales, se ajusta al Programa de estabilidad previamente autorizado. Así, el Reglamento 473/2013 establece en sus artículos 6 y 7 un *calendario de otoño* con los siguientes hitos:

- El Reglamento obliga a los Estados miembros a presentar “*anualmente a la Comisión y al Eurogrupo, a más tardar el 15 de octubre, un 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”.

- La Comisión Europea deberá aprobar “*lo antes posible y a más tardar el 30 de noviembre, un dictamen sobre el proyecto de Plan Presupuestario.*”
- La labor de la Comisión no se reduce a tomar conocimiento de la documentación aportada ni a emitir un dictamen de carácter formal, de modo que cuando “*la Comisión constate un incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (...) solicitará la presentación de un proyecto de Plan Presupuestario revisado a la mayor brevedad*”.

En el supuesto extremo, ello podría significar en clave interna la retirada del proyecto de Ley presentado al Parlamento (en los términos previstos en el artículo 128 RCD) o la modificación del mismo mediante la presentación de enmiendas en el sentido exigido por la Comisión Europea, que siempre contendrá requerimientos de menor gasto público, puesto que lo que justifica esos procedimientos y la injerencia en la soberanía de los Estados miembros que los mismos significan, es la consagración de la idea de estabilidad presupuestaria como principio supremo al que debe responder el proceso de aprobación presupuestaria en los Estados miembros¹¹.

En el caso de España, el itinerario seguido para la aprobación de los PGE está diseñado para que la Ley que finalmente se apruebe responda a los parámetros comprometidos por el Gobierno ante Bruselas. Así es, en efecto, si consideramos que el proyecto remitido al Congreso de los Diputados parte de un límite de gasto no financiero que se aprueba conjuntamente con el objetivo de estabilidad y el déficit o superávit en que se incurrirá en el próximo ejercicio. Por lo demás, la aprobación del objetivo de estabilidad coincide normalmente con el *Semestre europeo* (primer semestre del año). Así, cuando el Gobierno propone al Parlamento la aprobación del objetivo de estabilidad, el mismo ya habrá sido negociado en Bruselas, de modo que el Gobierno cierra así el frente exterior y el interno en el calendario que tiene por delante para aprobar los PGE.

¹¹ La STC 215/2014, de 18 de diciembre, se ha referido a las normas englobadas en los bloques normativos mencionados (*Six Pack* y *Two Pack*), destacando lo que las mismas implican en cuanto a cesión de soberanía y su prevalencia sobre el derecho nacional en virtud del principio de primacía del derecho comunitario.

El siguiente paso decisivo en la tramitación del proyecto de Ley de PGE viene dado con el debate de totalidad. Si el Gobierno lo supera, no sólo será posible continuar el procedimiento, sino que habrán quedado fijadas las cuantías de los estados de gastos (artículo 134.1 RCD), lo que unido a lo previsto en el artículo 133 del mismo Reglamento, supone que los Diputados y los Grupos Parlamentarios no pueden alterar las cuantías globales de las Secciones. Ello permite también el mantenimiento de la cifra global de gasto y, del mismo modo, del objetivo de estabilidad comprometido ante las instituciones de la UE.

Salvo lo que hemos dicho sobre las enmiendas al articulado que impliquen mayor gasto, la única posibilidad de alterar el objetivo de estabilidad sería la de proponer menores tipos de gravamen o proponer otras enmiendas que disminuyan los ingresos de tal modo que desequilibren el objetivo de estabilidad por el lado de los ingresos. Pero, además de que ese tipo de propuestas no son las que habitualmente se contienen en las enmiendas presentadas, el Gobierno tiene a su disposición el instrumento que pone en sus manos el artículo 133.4 RCD y que le permite oponerse a la tramitación de las enmiendas que impliquen menores ingresos.

Las enmiendas al articulado que supongan mayor gasto son, pues, el punto débil de toda esa construcción. Y directamente relacionado con ello se encuentra el reconocimiento o no del derecho del Gobierno a oponerse a la tramitación de dichas enmiendas. Como hemos anticipado, en nuestra opinión, cualquier decisión sobre ese asunto no debería adoptarse sin tomar en cuenta todo lo que se ha dicho, así como la incidencia que ello tiene sobre los fundamentos que tradicionalmente han regido el procedimiento de aprobación de los PGE y el papel que el Parlamento y el Gobierno han desempeñado en ese procedimiento.

IV. LOS EFECTOS DEL NUEVO MARCO SOBRE LOS FUNDAMENTOS DE LA APROBACIÓN DE LOS PGE Y EL DERECHO DE VETO DEL GOBIERNO

1. Efectos sobre los fundamentos del procedimiento presupuestario

La situación que se dibuja tras la aprobación de la reforma del artículo 135 CE y de las normas europeas a las que hemos hecho referencia, ha de tenerse en cuenta, inexcusablemente, a la hora de decidir sobre la cuestión ya aludida, esto es, si el Gobierno debe tener capacidad de oponerse

a las enmiendas que supongan incremento de gastos o disminución de ingresos, dentro del propio debate de aprobación de los PGE. Cualquier pronunciamiento definitivo del Tribunal Constitucional sobre la aplicabilidad o inaplicabilidad del artículo 134.6 CE dentro de ese debate, no podría dejar de considerar la citada reforma constitucional ni perder de vista la perspectiva europea y los compromisos asumidos por el Estado español.

Si bien se mira, la reforma constitucional y las normas europeas son diferentes caras de la misma moneda. Tanto por su origen como por su contenido, la reforma constitucional no hace más que apuntalar en el Derecho interno y al máximo nivel, las decisiones que en esas mismas fechas estaban adoptando las instituciones europeas. Por su origen, esa reforma se halla vinculada a la profunda crisis económica y financiera que atravesaba España y al intento de dotar de credibilidad a nuestro compromiso de reducir el déficit público frente al exterior, especialmente ante las instituciones europeas. Por contenido, el artículo 135 CE fija los límites de déficit y deuda que han de respetar las Leyes de PGE *per relationem*, remitiendo a los que en cada momento haya fijado la UE. En todo caso, ambas circunstancias juntas suponen una profunda alteración que debería llevarnos a plantear la vigencia de algunos de los principios y fundamentos tradicionales sobre los que se asienta la aprobación del Presupuesto.

Mantener la cuestión que nos ocupa en los estrechos términos de soberanía nacional y equilibrio de poderes entre poder legislativo y ejecutivo, constituye una aproximación incompleta al problema que ignora lo que han sido los hechos más sobresalientes de todos cuantos han sucedido en estos 40 años, en lo que toca al proceso de elaboración y aprobación de los PGE. Sin contar con la reforma constitucional, los compromisos que el Gobierno, en nombre del Estado español, debe asumir frente a Bruselas y las limitaciones que de ahí derivan para el Parlamento, se aproximan a lo que sería una mutación constitucional¹², toda vez que el Parlamento español

¹² Laband caracterizaba la mutación constitucional como una contradicción entre situación constitucional y norma constitucional, lo que de algún modo alude a la contradicción entre el hecho y el derecho y obliga a interpretar y aplicar este último en coherencia con la realidad. Jellinek, por su parte, pone el acento en la falta de modificación formal del texto constitucional que pasa a tener otro significado conservando su literalidad. Véase sobre todo ello Konrad HESSE, K.: *Límites de la mutación constitucional*. En: Escritos de Derecho constitucional. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.

no puede ya aprobar cualquier Presupuesto sin oponerse a las instituciones europeas e infringir los Tratados que el propio Parlamento ha ratificado, así como las normas derivadas de los mismos.

La aprobación del Presupuesto, como cualquier otra expresión de la potestad del Estado, se ha llevado a cabo históricamente como una actividad soberana, no sometida ni condicionada por ninguna instancia exterior. Así, cada Estado decidía su nivel de gasto y de presión fiscal, atendiendo a sus propias condiciones de riqueza y al grado de intervención del sector público que cada sociedad consideraba necesaria, sin dar cuentas de ello ante ningún otro poder.

En el plano interior, el derecho presupuestario está íntimamente relacionado con el origen de los Parlamentos y el principio de representación que exige la aprobación parlamentaria de los impuestos y gastos que el Gobierno les propone. El principio de legalidad presupuestaria sitúa al Gobierno en la posición de quien solicita y al Parlamento en la del concedente de ingresos y gastos, de modo que sin la aprobación del Presupuesto no era posible recaudar ni gastar hasta que se produce la *bifurcación del principio de legalidad financiera* (Otto Mayer) y la legalidad tributaria se desvincula de las leyes de Presupuestos. En todo caso, como afirma Sáinz de Bujanda, “*el predominio de la representación popular (Cortes, Parlamento...) como depositaria de la soberanía y la desconfianza frente al poder ejecutivo constituyen el trasfondo político sobre el que se asienta la institución presupuestaria.*”¹³

Esos han sido hasta ahora los pilares sobre los que se ha sostenido la aprobación de los Presupuestos. Sin embargo, es preciso admitir que el primero de ellos (la aprobación del Presupuesto como expresión de soberanía) ha sido fuertemente socavado por las instituciones europeas, que se han atribuido un derecho de supervisión y autorización que impide seguir hablando del Presupuesto como una manifestación plenamente soberana. Téngase en cuenta que la Comisión Europea puede llegar hasta la *devolución* del Plan presupuestario presentado ante la misma por el Gobierno, obligando a éste y al Parlamento a modificar los Presupuestos e incluso a renunciar a la aprobación de los que se estuviesen tramitando en el Congreso de

¹³ SÁINZ DE BUJANDA, F.: *Notas de Derecho Financiero. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid*, Madrid, 1975, Tomo I, vol. III, p. 557.

los Diputados en el momento en que la Comisión emitiese su dictamen desfavorable, en los términos del artículo 128 RCD.

En lo que afecta al plano interno, sorprende que todavía se siga apelando al fundamento original de la aprobación del Presupuesto, de fuerte sabor medieval, como lo ha hecho el Tribunal Constitucional reiteradamente y ha vuelto a hacerlo en la STC 34/2018. En la misma cita numerosas sentencias en las que el Tribunal ha recordado que la aprobación del Presupuesto era el medio que el Parlamento tenía históricamente para asegurarse el control de la actividad financiera del Gobierno. Desde luego, cualquier aproximación al asunto desde la idea de un Parlamento guardián del patrimonio de los ciudadanos y un Gobierno que solicita crecientes aportaciones por parte de dichos ciudadanos, como la que está en la base de ese fundamento, supone sencillamente ignorar la realidad de las cosas y la profunda transformación que el papel constitucional del ejecutivo y el legislativo ha experimentado en los decenios que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial.

Con toda seguridad, no es ésta la aproximación del Tribunal Constitucional al problema, puesto que el mismo nos ha recordado en la STC 134/2018 el papel preponderante del Gobierno y de todos los Gobiernos de nuestro entorno en cuanto se refiere al Presupuesto, lo que le atribuye la iniciativa legislativa en exclusiva cuando se trata de aprobar la Ley de PGE. Desde luego, la preponderancia del Ejecutivo no puede desconocer absolutamente el papel del Parlamento, de modo que el artículo 134 CE contiene una distribución de poderes que atribuye al Gobierno la elaboración de los Presupuestos y a las Cortes su enmienda y aprobación, lo que el Tribunal denomina *sistema de contrapoderes*.

Ese sistema se ha visto alterado por la aprobación de las normas europeas que hemos examinado, al menos en un doble sentido: por un lado, la interlocución gubernamental con las instituciones europeas refuerza la posición del Ejecutivo; por otro, el procedimiento de aprobación de los PGE se ha vuelto mucho más complejo, con las consecuencias que inmediatamente hemos de ver.

2. *El rol del Gobierno en el nuevo marco de aprobación de los Presupuestos*

Del examen de las normas de la UE relacionadas, hemos de extraer una consecuencia por encima de cualquier otra. El hecho de que las instituciones de la UE hayan decidido ejercer el control sobre los Estados miembros en lo que afecta al déficit y la deuda pública en la forma en que lo han hecho, sitúa a los poderes internos de esos Estados en una posición condicionada en la determinación de los niveles de gasto público. El sujeto vinculado por las reglas y decisiones de la UE es el Estado español. Sin embargo, debe reconocerse que el Gobierno es el que de modo directo e inmediato se compromete frente a la Comisión Europea, tanto en lo que afecta a las cifras que presenta en el llamado *Semestre europeo* como, más tarde, con la presentación del Plan presupuestario. Por lo mismo, es el Gobierno el que ha de obtener del Parlamento la aprobación de un objetivo de estabilidad presupuestaria que cuadre con las cifras del *Semestre europeo* y un Presupuesto que igualmente se corresponda con el Plan presupuestario presentado ante la Comisión Europea.

En esa tesitura, apenas podría discutirse que el Gobierno ha reforzado el importante papel que ya le correspondía desarrollar en la elaboración y aprobación de los PGE. En particular, el Gobierno asume ahora, necesariamente, la función de mantener la ortodoxia presupuestaria impuesta por Bruselas, si no desea ver cómo tienen lugar las negativas consecuencias que para el Estado español supondría el incumplimiento de los límites impuestos por la UE en materia de déficit y deuda pública.

En la medida en que nuestra adhesión a los Tratados europeos implica a la totalidad del Estado, cabe pensar que todos los poderes públicos se sentirán igualmente concernidos por la observancia de los límites de déficit y deuda impuestos por la UE. En particular, cabría pensar que el Parlamento también habría de sentirse corresponsable en el mantenimiento de niveles de gastos e ingresos que hagan posible el respeto de dichos límites. Más aún, a partir de 2020 el Parlamento debe contar con la posibilidad de que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de la Ley de PGE si ésta incumple el límite de déficit que en ese momento corresponda.

Pero cualquier observador de la vida política y parlamentaria sabe que eso no es así. El afán legítimo de los partidos políticos por realizar nuevas ofertas a los electores, hace que el coste de las demandas que plantean pueda superar los límites mencionados. Esas demandas se traducen en diversas iniciativas parlamentarias que pueden ejercerse en el marco del debate presupuestario, proponiendo enmiendas que supongan incremento de gastos o disminución de ingresos en el Presupuesto que se debate. Pero también pueden darse al margen de ese debate, con ocasión de la presentación de proposiciones de ley o enmiendas a proyectos distintos al de PGE que tengan la misma consecuencia, esto es, el incremento de los gastos o la disminución de los ingresos, aunque operando sobre un Presupuesto ya aprobado.

Con toda seguridad, esa disfunción tiene mucho que ver con el hecho de que las autoridades de la UE mantengan como únicos interlocutores a los Gobiernos nacionales, con absoluto olvido de los Parlamentos. La postergación de éstos hace que las decisiones que condicionan la aprobación del Presupuesto se adopten sin que el Parlamento participe en la adopción de las mismas e incluso sin que conozca los términos de las conversaciones entre las autoridades comunitarias y su propio Gobierno, hasta que éste le propone la aprobación de un objetivo de estabilidad que responda a lo acordado en Europa. Naturalmente, ello determina que el compromiso de los Parlamentos con los límites de déficit acordados sea más débil que el del Gobierno que los ha negociado. Pero el hecho es que ello es así y no deja ser un episodio más en la afirmación del Gobierno como sujeto principal de la vida política.

A nuestros efectos, la cuestión que inmediatamente surge es si puede el Gobierno oponerse a la tramitación de las iniciativas que, por suponer incremento de gasto o disminución de ingresos, pueden desbordar el objetivo de estabilidad y poner en riesgo los compromisos del Estado español con la UE en todos los casos, tanto cuando esas iniciativas tienen lugar en el curso de la aprobación de los PGE como en el caso de que las iniciativas afecten a un presupuesto ya aprobado.

3. El derecho del Gobierno a oponerse a la tramitación de las enmiendas formuladas al proyecto de Ley de PGE

A) Argumentos funcionales

El problema que se enuncia no es otro que el del alcance del artículo 134.6 CE en cuanto dispone que *“toda proposición o enmienda que suponga*

aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno". Pero no es sólo del alcance de ese precepto constitucional de lo que aquí se trata. También se halla en juego el fundamento del artículo 133.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados en cuanto que exige la conformidad del Gobierno para la tramitación de las enmiendas presentadas al proyecto de Ley de PGE que supongan minoración de ingresos.

En la situación que han creado las normas europeas y a fin de evitar los indeseables efectos que tendría su incumplimiento, un mínimo realismo constitucional nos debería llevar a la inevitable conclusión de que corresponde al Gobierno, antes que a ningún otro órgano constitucional, velar por el cumplimiento de las normas europeas y de los límites que las mismas imponen, tanto en términos de déficit como de deuda, y ello es así por varias razones. En primer lugar, porque el Gobierno es el que de manera directa e inmediata ha comprometido la voluntad del Estado español de proceder a la elaboración y aprobación de un Presupuesto determinado. En segundo término, porque no debemos ignorar las constantes presiones que se manifiestan en el Parlamento a favor del incremento de gasto, que es uno de los medios que los Grupos Parlamentarios tienen de fidelizar a los electores o allegar nuevos electores a la base de votantes con la que cuentan.

En principio, lo deseable sería que el Parlamento se corresponsabilizase con el Gobierno para asegurar el cumplimiento de los compromisos del Estado español. Sin embargo, en ello jugará un papel decisivo la situación de mayoría-minoría parlamentaria, de modo que una configuración u otra de las Cámaras será fundamental para hacer posible o no esa corresponsabilidad. En los supuestos en que el Gobierno cuente con una mayoría sólida, especialmente en el Congreso los Diputados, esto le permitirá asegurarse de que esa mayoría se adherirá a la posición del Gobierno y facilitará el cumplimiento de los objetivos de déficit y de deuda comprometidos ante Bruselas. En el caso de que los demás Grupos de la Cámara pretendan elevar el gasto o disminuir los ingresos, poniendo en riesgo el cumplimiento de esos objetivos, una mayoría estable puede derrotar esas enmiendas. Sin embargo, con mayorías de apoyo al Gobierno inestables, las cosas serán muy distintas y los Grupos de la oposición no se sentirán tan vinculados a los compromisos adquiridos por el Gobierno ante Bruselas, de modo que la idea de corresponsabilidad se desdibuja y se antoja menos factible.

En esta última situación, el Gobierno se sentirá también más inclinado a hacer uso de la prerrogativa que le permite oponerse a la tramitación de las enmiendas que impliquen más gastos o menores ingresos. De hecho, esto es lo que ha ocurrido en los últimos años, en los que el Gobierno se ha opuesto, dentro y fuera del debate presupuestario, a ese tipo de iniciativas sin que lo hubiera hecho antes, cuando las mayorías de apoyo al Gobierno eran más amplias. Como hemos visto, la práctica parlamentaria se ha decantado por admitir la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 134.6 CE también a las enmiendas presentadas en el curso del debate sobre el proyecto de Ley de PGE que tiene lugar anualmente. Sin embargo, las últimas SSTC no permiten augurar la continuidad de esa práctica, salvo que el Tribunal revise sus criterios.

Ciertamente, la construcción resultante del examen de las normas europeas presenta una debilidad destacable. En efecto, dichas normas parten siempre de la consideración de que la voluntad del Gobierno expresa la voluntad del Estado y de que ésta es única y uniforme. Las normas europeas no toman en cuenta las dificultades y complejidad que tiene la formación de esa voluntad en el plano interior, dejando, lógicamente, que sean los Estados miembros los que manejen esa cuestión.

Ello obliga a los Gobiernos a mantener las más elementales reglas de cautela y a no presentar ante Bruselas planes de estabilidad o presupuestarios que no hayan sido previamente consensuados en el ámbito interno, de modo que el Gobierno pueda asegurarse una mayoría que ratifique esas propuestas en el Parlamento con ocasión de la aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria y de los propios PGE. Así, la expresión de voluntad que el Gobierno manifieste ante Bruselas no corresponderá a la voluntad unánime de los representantes del pueblo español pero sí, al menos, a la de la mayoría de los mismos.

Desde luego, la naturaleza del juego político puede llevar a los Grupos Parlamentarios a entender que la modificación de las cifras globales del Presupuesto, incluyendo incremento de gastos y/o disminución de ingresos, constituye una excelente ocasión para derrotar al Gobierno y ponerlo en evidencia, no sólo internamente, sino también en el plano europeo. Sin embargo, no debería olvidarse que las cifras que el Gobierno presenta en el llamado *Semestre europeo* y, posteriormente, con ocasión de la aprobación del Plan presupuestario, se enmarcan dentro del más amplio compromiso

que el Estado español ha asumido con la firma de los Tratados que, en última instancia, son los que nos vinculan y obligan a observar los límites de déficit y deuda pública impuestos por la Unión Europea.

Por supuesto que, dentro de esos límites, puede discutirse la suma de gasto público o la distribución del mismo, como puede debatirse sobre los niveles de presión fiscal que deban soportar los ciudadanos y la necesidad de incrementarlos o disminuirlos. Pero esos debates deberían tener siempre como telón de fondo los compromisos generales asumidos por España ante la UE.

Eso significa que las propuestas e iniciativas del Parlamento en este punto tienen un estrecho margen en el que moverse. Significa también que dichas iniciativas habrían de ser conscientes de que superar esos márgenes, sobre todo en lo que se refiere al déficit público, supone incumplir los compromisos europeos con la consecuencia que ello implicaría para nuestro País en su conjunto y no sólo para el Gobierno.

Pues bien, el acercamiento a la vieja cuestión del derecho de veto del Gobierno no debería prescindir del análisis de la situación originada por el conjunto de normas europeas a las que hemos hecho repetida referencia. Dichas normas obligan, necesariamente, a repensar el problema y a plantearlo en términos distintos a los que han sustentado las posiciones a favor o en contra de aplicar el artículo 134.6 CE en el debate presupuestario. Sin duda, las posiciones doctrinales contrarias a ello tienen como objetivo reforzar la soberanía del Parlamento y no reconocer límites a las potestades del mismo en el proceso de enmienda y aprobación de los PGE. No obstante, el fundamento de esa posición ha cambiado de manera radical. Ya hemos visto que la aprobación del proyecto de la Ley de PGE no admite una desviación notable sobre el Plan presupuestario presentado por el Gobierno ante la Comisión Europea, ya que ello sería motivo de un importante conflicto con las instituciones europeas, en el que el Gobierno podría no tener más salida que presentar su dimisión, con el consiguiente incremento de inestabilidad. Aun así, la derrota parlamentaria del Gobierno no nos eximiría de cumplir los compromisos ante la UE como Estado.

Ello debe conducir a la conclusión de que el artículo 134.6 CE habría de interpretarse en clave europea. De acuerdo con ello, ni el Gobierno puede elaborar los presupuestos con la libertad con que podía hacerlo antes de

haberse promulgado las citadas normas europeas, ni las Cortes Generales pueden enmendarlos y aprobarlos sin tener en cuenta que la soberanía de la que en otro tiempo disponían se halla limitada por tales normas. La libertad de ambos, Gobierno y Parlamento, quedará aún más limitada a partir de 2020, una vez que haya entrado en vigor completamente la reforma del artículo 135 CE. Así pues, en la defensa de la aplicabilidad del artículo 134.6 CE al debate presupuestario, no sólo pueden invocarse ya los argumentos habituales sobre la existencia de reglas similares en el derecho constitucional comparado o los antecedentes legislativos que determinaron la incorporación de esa norma a nuestra Constitución. Cuanto hemos dicho en torno al panorama que ha creado el derecho europeo en materia de presupuestos, debe ser tomado en cuenta prioritariamente, si aceptamos que nos hallamos ante una realidad que modifica *de facto* las previsiones constitucionales.

En suma, en un marco en el que el Estado español debe observar las reglas europeas y asumir los compromisos que las mismas imponen y en el que el Gobierno es el primer sujeto llamado a asegurar el cumplimiento de esos compromisos, carecería de sentido desarmar al Ejecutivo y desposeerlo de instrumentos como el derecho de veto a las enmiendas al proyecto de Ley de PGE que impliquen más gasto (no susceptibles de compensación) o menores ingresos que la práctica parlamentaria le ha reconocido hasta el momento. Esos instrumentos, que la existencia de mayorías claras y la ausencia de compromisos europeos ha hecho innecesario utilizar hasta hace unos años, se tornan ahora inapreciables, en un escenario que es la antítesis de los anteriores, con mayorías débiles y compromisos con la UE fuertes.

B) Argumentos constitucionales

Además de los argumentos funcionales, debería tomarse en cuenta un razonamiento adicional que nace de la propia jurisprudencia constitucional. En varias de las sentencias arriba mencionadas se contiene un importante argumento para justificar el derecho de veto del Gobierno sobre iniciativas que afecten a Presupuestos ya aprobados. El Tribunal Constitucional desarrolló ese argumento en la STC 223/2006, en la que afirmaba que la aprobación de los Presupuestos constituye el otorgamiento de la confianza de la Cámara al programa anual de política económica del Gobierno, de suerte que esa confianza no puede retirarse en tanto se halla vigente la Ley

de Presupuestos. Por lo mismo, no puede modificarse el contenido de la misma, mediante proposiciones de ley o enmiendas, sin la conformidad del Gobierno al que se otorgó la confianza (fundamento jurídico 5º). Idéntico argumento figura en la STC 242/2006 en su fundamento jurídico 3º.

El Tribunal ha hecho evolucionar ese argumento en las SSTC 34/2018 y 44/2018, la última de las cuales reitera planteamientos de la anterior. En la primera de ellas, el Tribunal afirma lo siguiente:

“...aunque el denominado veto presupuestario sea un reflejo de la confianza otorgada por la Cámara, que no podrá después, yendo contra sus propios actos, retirar de forma indirecta por la vía de una iniciativa parlamentaria, lo determinante para su régimen jurídico es la propia función instrumental que el Presupuesto cumple al servicio de la acción de Gobierno.”

De ahí extrae el Tribunal la consecuencia de que *“la potestad contenida en el artículo 134.6 CE deba entenderse como un mecanismo que consiente al Gobierno defender su legítimo ámbito de actuación constitucionalmente previsto.”* (STC 34/2018, fundamentos jurídicos 6º y 7º).

Esos argumentos son perfectamente aplicables a un estadio anterior del procedimiento presupuestario, en el que también se aprueba en sede parlamentaria una propuesta del Gobierno. Se trata del acuerdo que aprueba el objetivo de estabilidad y el límite de gasto no financiero previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. También en este caso se trata de una manifestación de confianza hacia la propuesta gubernamental que es a su vez la expresión cifrada de lo que será la política global de gasto del Gobierno, la base sobre la que el mismo debe elaborar los PGE conforme a lo dispuesto en el artículo 15.7 de la citada Ley.

Siendo así, tampoco sería de recibo que las mismas Cámaras que han aprobado el objetivo de estabilidad, ejerciesen iniciativas que supongan la superación de ese objetivo, merced a la presentación de enmiendas a los PGE que desborden el porcentaje de déficit previsto en dicho objetivo o minore el superávit previsto, si fuera éste el caso. Las Cámaras deberían respetar su propia decisión previa y no alterar la misma mediante el recurso a la enmienda. Las razones que el Tribunal ofrece en las sentencias comentadas son válidas aquí. También aquí el Gobierno debería poder confiar en que

el voto de las Cámaras se mantendrá. Asimismo, también debería hallarse legitimado para defender *su legítimo ámbito de actuación* que es el de la elaboración de los PGE sobre un acuerdo previo de las Cámaras.

Como hemos advertido antes, es preciso reconocer que el procedimiento de aprobación de los Presupuestos se ha hecho mucho más complejo y, entendido en un sentido amplio, comienza con el trámite parlamentario de aprobación del objetivo de estabilidad, que condiciona el contenido de los Presupuestos que después se someterán a la aprobación de las Cámaras. La aprobación del objetivo de estabilidad no es un añadido superfluo ni un adorno en ese procedimiento. Antes bien, es una exigencia que se integra en dicho procedimiento en cuanto que es requisito previo e inexcusable de dicho procedimiento y lo condiciona. Al mismo tiempo, la necesidad de aprobar el objetivo de estabilidad con carácter previo se legitima en una triple fuente normativa: por una parte, en el artículo 135 CE; por otra, en la propia Ley Orgánica 2/2012; finalmente, en las normas europeas que hemos mencionado.

El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este aspecto en varias sentencias recaídas en otros tantos recursos interpuestos contra determinados acuerdos del Gobierno por los que se establecía el objetivo de estabilidad que se iba a proponer a las Cortes Generales para su aprobación. Como quiera que esos acuerdos fueron impugnados en vía contencioso-administrativa, el Tribunal se ha visto obligado a realizar ciertas calificaciones sobre el carácter de tales acuerdos y de los propios acuerdos de las Cámaras que aprueban o rechazan los objetivos propuestos por el Gobierno y su relación con el procedimiento parlamentario.

En la Sentencia 1035/2016, de 10 de mayo, la Sala Tercera del Tribunal Supremo afirma lo siguiente:

“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(...)De esta manera, la naturaleza de la aprobación que nos ocupa se aproxima a la propia de los Presupuestos Generales del Estado.”

En la Sentencia 1039/2016, de 10 de mayo, la misma Sala reitera su planteamiento en torno a la similitud del acuerdo de aprobación del objetivo de estabilidad y los que se adoptan en el curso del procedimiento de aprobación de los Presupuestos en sentido estricto:

“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.”

Es la continuidad y similitud entre la aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria y el procedimiento presupuestario *stricto sensu* lo que las sentencias destacan y lo que aquí queremos subrayar. Y ello tiene una consecuencia esencial a los efectos que habíamos avanzado. Si las Cámaras no pueden ir contra sus propios actos cuando se trata de la aprobación del Presupuesto, tampoco deberían hacerlo cuando se trata del objetivo de estabilidad y de la cifra global de gasto que ellas mismas han fijado al aprobar la propuesta del Gobierno.

A todo ello es aplicable el razonamiento del Tribunal Constitucional sobre la intangibilidad del ámbito de actuación del Gobierno, una vez que las Cámaras le han otorgado su confianza en relación con su propuesta de déficit y gasto. No puede olvidarse que sobre ese acuerdo se asentará el futuro Presupuesto que el Gobierno elaborará en la creencia de que ésa es una base cierta que el Parlamento respetará es por ello que, en relación con las enmiendas al proyecto de Ley de PGE que supongan incremento de gasto y no puedan someterse a la técnica de las enmiendas constructivas o compensatorias, es decir, las enmiendas al articulado, el Gobierno debería ostentar el derecho a oponerse a su tramitación. Y podría hacerlo con el mismo fundamento que el Tribunal Constitucional ha esgrimido para justificar el derecho del Gobierno a oponerse a las iniciativas que impliquen mayor gasto por referencia a Presupuestos ya aprobados.

BIBLIOGRAFÍA:

- CAZORLA PRIETO, L.M.: “Análisis del artículo 134.6 CE”. En: GARRIDO FALLA, F. [Dir.]: *Comentarios a la Constitución*, 2ª ed. Madrid, 1985.
- HESSE, K.: *Límites de la mutación constitucional*. En: Escritos de Derecho constitucional. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- JIMÉNEZ DÍAZ, A.: *La reforma constitucional y la limitación del déficit público*. Documentos nº 3, 2012, 38 pp.
- MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *Las relaciones del Gobierno y el Parlamento en la aprobación de “Presupuestos estables”*. E-Print Complutense, 2010.
- MENÉNDEZ MORENO, A.: *La configuración constitucional de las leyes de Presupuestos Generales del Estado*. Ed. Lex Nova, Valladolid, 1988.
- MONTEJO VELILLA, S.: *El presupuesto por programas en el ordenamiento jurídico español*. Ed. Edersa, Madrid, 1998.
- SÁINZ DE BUJANDA, F.: *Notas de Derecho Financiero*. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1975.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: “Vetos del gobierno a proposiciones de Ley parlamentarias”. *Notario del Siglo XXI*, nº 70. 2016, pp. 20-25.