

Año 2022

Nº 23

CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA • UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Anuario



C y **P**arlamento
Constitución

**LOS PRESUPUESTOS GENERALES Y LOS LÍMITES
A LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN ESPAÑA¹**

**THE GENERAL BUDGETS AND THE LIMITS
TO THE LEGISLATIVE FUNCTION IN SPAIN**

Francisco Javier López Hernández²

Recibido: 05-05-2022

Aceptado: 29-07-2022

SUMARIO

I. Introducción.

II. Límites al derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos de los parlamentarios en el procedimiento de aprobación de los presupuestos generales.

III. La fuerza vinculante de los presupuestos generales aprobados en la función legislativa: consecuencias en el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos de los parlamentarios.

IV. Conclusiones.

V. Bibliografía.

1 El presente artículo es el resultado de la actualización y adaptación a las reglas de publicación de la revista Parlamento y Constitución del Trabajo Fin de Máster del autor, presentado en los estudios del Máster de Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa de la Universidad de Castilla-La Mancha, trabajo que fue calificado con Matrícula de Honor.

2 Letrado del Parlamento de Canarias.

I. Introducción.

La aprobación de los presupuestos generales constituye una de las principales funciones de los Parlamentos en España. Sin embargo, su tramitación parlamentaria aparece condicionada por una serie de limitaciones a los derechos de participación de los miembros de las Cámaras. Si bien existe un monopolio del Ejecutivo en el ejercicio de su iniciativa presupuestaria, ello no empece el papel superior de las Cámaras Legislativas en la aprobación a través de ley del proyecto presentado. Con todo, la intervención legislativa no despliega toda su amplitud como para desvelar una preponderancia de los Parlamentos en esta materia.

Así pues, se trata de analizar cómo las limitaciones al derecho de participación política que afectan a los diputados, senadores y diputados autonómicos durante la tramitación parlamentaria de los presupuestos generales, que se traducirán en condicionantes a su derecho de iniciativa, en este caso, a través de enmiendas. Junto a lo anterior, el presupuesto puede constituir un condicionante ulterior en la función del Legislador, que se verá constreñido en el ejercicio de aquellas iniciativas que pudieran alterar la planificación presupuestaria en curso del Ejecutivo. Ello introduce al denominado veto presupuestario, potestad gubernamental que aunque claudicante de los derechos de participación, no es absoluta, y se encuentra sujeta a una serie de requisitos y controles que resultan imprescindibles para su adecuada utilización por el Gobierno.

En línea con lo expuesto, también se debe tener en cuenta el importante papel que despliega el constitucionalizado principio de estabilidad presupuestaria en el desarrollo de los presupuestos generales, que en la actualidad tiende a introducir complejidad en la fase preliminar de las cuentas públicas.

Por todo ello, el estudio de la afectación de los presupuestos a la función legislativa cobra una especial importancia en el contexto político contemporáneo en el que la aprobación de las cuentas públicas se ve afectada por otros procesos concomitantes como son: la fragmentación de las fuerzas políticas del arco parlamentario, y en consecuencia, la inexistencia de mayorías reforzadas en las Cámaras; o legislaturas efímeras caracterizadas por períodos cortos de gobernabilidad, que desembocan en la repetición de elecciones por frustración de investidura, entre otras muchas circunstancias.

En suma, la concepción liberal de los presupuestos permite analizar a la luz del reparto competencial entre Legislativo y Ejecutivo, las distintas limitacio-

nes que acechan a la labor legislativa tanto en el procedimiento de elaboración y aprobación de los presupuestos generales; como con posterioridad -durante la vigencia de los mismos- a toda la función legislativa que pudiera incidir en el ejercicio presupuestario corriente. De suerte que las cuentas públicas elaboradas por el Gobierno que finalmente se autoricen por medio de ley, no sólo condicionarán la política del Ejecutivo sino también la propia labor del Legislativo.

II. Límites al derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos de los parlamentarios en el procedimiento de aprobación de los presupuestos generales.

1. Introducción.

Fuera de toda duda queda que la función de dirección política que corresponde al Ejecutivo, está condicionada de modo absoluto por el presupuesto que para cada anualidad consiga aprobar. Tanto es así que tradicionalmente se ha señalado, citando a Rodríguez Bereijo, que el presupuesto es “(...) *expresión de la política del Gobierno en cifras (...)*”³. Sin embargo, añade este mismo autor que el presupuesto “*refleja «el esqueleto del Estado desprovisto de todas las ideologías engañosas» como decía de manera expresiva Goldscheid*”⁴. Debe matizarse con Carabajo Vasco que “*aunque Goldscheid defendía que el Presupuesto es el esqueleto del Estado desprovisto de ideologías, actualmente se impone en todas las latitudes la idea de que la estructura fiscal de un país democrático responde siempre a una elección política*”⁵.

En esta línea el artículo 32 de la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), señala que “[*I*]os Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”. Aunque la elaboración de los presupuestos corresponda al Ejecutivo, su examen, enmienda y aprobación corresponde al Legislativo (artículo 134.1 de la Constitución Española, en adelante CE).

3 RODRÍGUEZ BEREIJO, A., “Los fundamentos constitucionales del control interno de la actividad financiera del Estado”, *Ponencias y comunicaciones X Jornadas Control Interno Sector Público*, 1993, p.21.

4 *Ibid*, p.21.

5 CARBAJO VASCO, F., “Las transformaciones fiscales de los ochenta”, *Revista De Fomento Social*, nº 178, 1990, p. 157.

De esta manera, el monopolio en la iniciativa legislativa del Gobierno⁶ en cuanto a la remisión del proyecto de ley de presupuestos al Legislativo se ve respaldado con una serie de limitaciones al legislador en cuanto a su intervención en dicho procedimiento legislativo presupuestario. Por añadidura, la fuerza vinculante que desplegarán los presupuestos operará como límite a posteriores iniciativas del ejercicio presupuestario en curso.

Como no podía ser de otra manera, todas estas limitaciones forman parte del contenido esencial del derecho de participación política del artículo 23 de la Constitución Española (en adelante CE), siendo un derecho de configuración legal (STC 161/1988, de 20 de septiembre). No obstante lo anterior, como indica Martín Núñez, “[e]so no supone constitucionalizar todos los derechos y las facultades que constituyen el estatuto del parlamentario, “sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción de gobierno” (STC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 4, reproducida en la STC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 5)”⁷.

De todo ello se extraen dos principales consecuencias: la primera, que el establecimiento de limitaciones *ratione materiae* derivadas de un procedimiento legislativo, en este caso, presupuestario, no suponen rebasar o desconocer el contenido esencial del derecho del artículo 23 de la CE. Y la segunda, que para que exista violación o lesión al derecho fundamental, se precisa analizar en cada caso el ejercicio de las limitaciones aplicadas sobre titular del *ius in officium*, para valorar si se ha ejercido correctamente la limitación en los términos de la normativa configuradora del derecho. Sólo en el caso en que se produzca violación del derecho fundamental podrá entrar el Tribunal Constitucional a enjuiciar el ejercicio de la limitación a través del recurso de amparo. Por ello se hace preciso examinar el alcance de las limitaciones al *ius in officium* de los parlamentarios.

6 Martínez Lago afirma que “la posición del Gobierno sobresale en el ejercicio de esa función condicional como es la presupuestaria, puesto que sólo aquél puede dar comienzo al trámite de aprobación del Presupuesto” en MARTÍNEZ LAGO, M.A. “Las relaciones del Gobierno y el Parlamento en la aprobación de “presupuestos estables” In Procedure di bilancio in chiave di stabilità: un confronto tra Italia e Spagna, 29 de octubre de 2009 Università di Pisa” (No publicado), *E-Print Complutense*, 2009 <https://eprints.ucm.es/id/eprint/11447/>

7 MARTÍN NÚÑEZ, E. “La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental: un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la participación política”, *Revista catalana de dret públic*, n° 37, 2008, pp. 315-342.

2. Límites impuestos por el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

a) Las reglas de la estabilidad presupuestaria.

El 27 de septiembre de 2011 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Reforma de la Constitución Española, la segunda que se ha producido hasta la fecha, afectando al artículo 135. En efecto, el artículo 135 CE, aparte de consagrar el principio de estabilidad presupuestaria al más alto rango normativo, llama a una ley orgánica, a complementar sus previsiones, norma que a la postre fue la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF).

Esta norma recoge una serie de *reglas numéricas*⁸ que procuran la satisfacción de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: el objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública, el límite de gasto no financiero, el fondo de contingencia y la regla de gasto. De todas las magnitudes expuestas, cobra especial importancia a la luz del *ius in officium* la aprobación parlamentaria de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. En efecto, el artículo 15.1 de la LOEPSF señala que “[e]n el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, (...), fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, (...), y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores (...)”.

Por lo que respecta a la tramitación parlamentaria, conforme al apartado 6 del artículo 15, el meritado Acuerdo del Consejo de Ministros “*en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales (...)*”. Y añade que “[e]n forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno. Si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento”.

En caso de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, concluiría este procedimiento parlamen-

8 ANTOLÍN RUIZ DE LA CUESTA, B. “Marco jurídico” en MEDRANO PERALES, M. (coord.) et al *Manual didáctico de los Presupuestos Generales del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2019, pp. 47-77.

tario abriendo la puerta, a la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas, los cuales habrán de acomodarse a dichos objetivos (artículo 15.7 LOEPSF). El establecimiento de estos objetivos se convirtió de esta manera en la clave de bóveda de la aprobación de las cuentas públicas, condicionando no sólo estas, sino también el endeudamiento y ciclo financiero de todos los entes públicos.

b) Problemática de la aprobación por el Congreso de los Diputados y por el Senado: propuestas de reforma.

Del artículo 15.6 LOEPSF se deduce una equiparación total del Congreso de los Diputados y del Senado, lo que no encuentra en nuestra Carta Magna parangón en ninguna otra materia. En efecto, existen algunos ejemplos en los que el Constituyente resolvió un posible bloqueo en algunas materias en las que fueran llamadas a intervenir con el mismo peso ambas Cámaras:

- En el artículo 74.2 de la CE, se refieren las decisiones de las Cortes Generales en materias de: autorización para la prestación del consentimiento del Estado en los Tratados Internacionales del artículo 94.1 de la CE; la autorización de acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas que prevé el artículo 145.2 de la CE; y la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial del artículo 158.2 de la CE. En todos estos casos las decisiones se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras y “si no hubiera acuerdo (...), se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.” (art. 74.2 de la CE in fine).
- En el artículo 167 de la CE se prevé el procedimiento de reforma ordinaria del Texto Constitucional, e igualmente debe aprobarse por una mayoría de tres quintos de cada Cámara los proyectos de reforma constitucional y “[s]i no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado” (artículo 167.1 segundo párrafo de la CE). Finalmente, “[d]e no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma” (artículo 167.2 de la CE).

De este modo, ello ha permitido sostener que en la Norma Fundamental se consagra un bicameralismo imperfecto, con una prevalencia del Congreso frente al Senado; aunque matiza Chueca Rodríguez, que “(...) parece más acertado señalar que, en razón de la función, en unos casos nos encontraremos ante un bicameralismo imperfecto, como es el caso del control extraordinario en donde el Congreso tiene una posición de primacía indiscutida. Pero esta relación también presenta el caso inverso en el supuesto del artículo 155, 1, donde la posición ventajosa corresponde al Senado. Caben a su vez supuestos de bicameralismo perfecto, como el supuesto de designación de Defensor del Pueblo, etc.⁹”.

Si se acude a la redacción dada por la reforma constitucional 27 de septiembre de 2011 del artículo 135 de la CE, no se atisba en ningún momento esta equiparación absoluta que propugna el artículo 15.6 de la LOEPSF. Es más, el artículo 135.4 de la CE atribuye al Congreso de los Diputados la apreciación de los supuestos que permiten superar los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública. Fuera de este caso, en el que el artículo 135 se refiere a las funciones de las Cámaras, son llamadas las Cortes Generales a aprobar una Ley Orgánica que desarrolle los contenidos del apartado 5 del meritado artículo.

No deja de resultar llamativa la consagración de una suerte de bicameralismo perfecto en este campo, que no se compadece con el fin perseguido por el trámite parlamentario del artículo 15.6 de la LOEPSF, y que ni siquiera prevé un mecanismo de desbloqueo. Fuera de los casos en los que ambas Cámaras votasen afirmativamente los objetivos de déficit y deuda pública, y límite máximo de gasto no financiero, o que ambas los rechacen, cabe imaginar una tercera hipótesis consistente en que una de las Cámaras los aprueben y la otra los rechace. En la práctica se configura así por la LOEPSF una suerte de veto para cada Cámara sobre la otra, que podría constituir un óbice insalvable y condena a un conflicto entre órganos constitucionales que sin embargo, no lo es de competencias, por lo que no podría resolverse por el Tribunal Constitucional. Esta situación no puede calificarse de auténtica laguna legal, pues para estos casos el artículo 15.6 LOEPSF ya prevé la consecuencia jurídica de falta de aprobación, esto es, comenzar de nuevo con la remisión de un nuevo acuerdo del Gobierno. Sin embargo, poco margen de maniobra tendría el Ejecutivo, teniendo en cuenta los plazos temporales que marca el Semestre Europeo.

9 CHUECA RODRÍGUEZ, R. L., “Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución Española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 10, 1984, pp. 63-90.

Entre los intentos de reforma destaca el promovido por los Grupos Parlamentarios Socialista, Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, de Esquerra Republicana y Mixto¹⁰ en la XIIª Legislatura, sin perjuicio de que apenas días después retiró su firma el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea¹¹. En la proposición de ley de referencia, existe una Exposición de Motivos que afirma que

“[!]a redacción actual resulta distorsionadora en tanto responde a un modelo de bicameralismo perfecto que no se corresponde con el que establece nuestra Constitución y que no encuentra cumplida explicación (o justificación) en el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria, que introdujo este especial mecanismo de aprobación ajeno al funcionamiento ordinario de nuestro sistema parlamentario. Es más, la redacción de este apartado ya fue criticada en su momento por el Consejo de Estado en su Dictamen al Anteproyecto de la Ley Orgánica que ahora se reforma¹²”.

Por eso, calificándolo de anormalidad normativa, propuso modificar el artículo 15.6 de la LOEPSF en el sentido de que en caso de rechazo por el Senado, se confiera al Congreso la posibilidad de que tras una nueva votación, pueda ratificar la aprobación por mayoría simple.

Resultó laudable que el texto pretendiese establecer un cauce que sortee el bloqueo entre ambas Cámaras. No en vano, no resultaba aceptable considerar que en nuestra Carta Magna existe exclusivamente un modelo de bicameralismo imperfecto, pues como se ha podido indicar, se dan supuestos en los que se puede afirmar que la Constitución define un modelo bicameral perfecto, piénsese por ejemplo en la designación de algunos órganos constitucionales. Tampoco parecía adecuada la previsión específica de otorgar al Congreso de los Diputados la facultad de superar la desaprobación senatorial por mayoría simple, por cuanto ni siquiera se exige mayoría absoluta en la primera votación para ninguna de las

10 122/000269 Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 307-1, 7 de septiembre de 2018.

11 122/000269 Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 307-2, 21 de septiembre de 2018.

12 122/000269 Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 307-1, 7 de septiembre de 2018

Cámaras. Probablemente se trataba de retornar al sistema establecido en artículo 8 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007 de 28 de diciembre.

En cualquier caso, resultaba inadecuada la reforma porque en esencia venía a despojar al Senado de su capacidad de intervención, ya que *de facto* resultaría irrelevante su actuación siempre que en el Congreso de los Diputados exista en primera votación una mayoría simple. Si se observan los distintos supuestos referenciados en los artículos 74.2 y 167 de la CE, la atribución de la facultad de desbloqueo o superación al Congreso viene acompañada en ambos casos de una mayoría reforzada o absoluta; mayoría absoluta que curiosamente también contempla el artículo 90 de la CE —en el ámbito de los procedimientos legislativos— para el veto senatorial durante los dos primeros meses, transcurridos los cuales, bastaría una mayoría simple. Ciertamente, si al menos en la primera votación se exigiera en ambas Cámaras mayoría absoluta, tendría sentido atribuir al Congreso una facultad de desbloqueo aprobando en segunda votación por mayoría simple; pero siendo la misma mayoría la de aprobación que la de desbloqueo, difumina de hecho el papel del Senado, y deja de nuevo sin resolver qué sucede si aprueba el Senado y bloquea el Congreso. Por todo ello, no parece aconsejable que esta segunda votación mantenga la misma mayoría que la primera, debiendo al menos reforzarse hasta la mayoría absoluta.

Se presentaron dos enmiendas, una del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, y otra del Grupo Parlamentario Ciudadanos. El primero, proclive a mantener el texto en su redacción sin reformar, introduce el matiz de acompañar al término “*Senado*” el predicado “*como Cámara de representación territorial*”, sin que esta precisión innove de ningún modo lo que ya la Constitución establece en el artículo 69.1. El segundo, formuló la enmienda número 2, que por contra, plantea una modificación de la proposición de ley, calificando de veto la intervención desaprobatoria del Senado, y elevando la mayoría con la que el Congreso de los Diputados podrá levantar dicho veto a tres quintos de los miembros de la Cámara. Ninguna de las dos prosperó.

Lo cierto es que esta proposición de ley finalizó su tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, por caducidad¹³ como consecuencia de la disolución de la Cámara. Sin embargo, tuvo un azaroso camino, llegando a conocer

13 420/000079 Relaciones de iniciativas caducadas y de iniciativas trasladadas a la Cámara que se constituya en la XIII Legislatura. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 519, 27 de marzo de 2019.

en amparo el Tribunal Constitucional acerca de su *iter* parlamentario. Los Grupos Parlamentarios proponentes habían solicitado en el ejercicio de su iniciativa legislativa la tramitación en lectura única y por el procedimiento de urgencia. La Mesa de la Cámara Baja no accedió a ninguna de las dos solicitudes, recurriendo finalmente en amparo 73 diputados del Grupo Parlamentario Socialista ante la desestimación de la reconsideración intentada frente a su solicitud de tramitación de la iniciativa en lectura única. El asunto controvertido fue resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 110/2019, de 2 de octubre, la cual desestimó el amparo solicitado. En sus fundamentos jurídicos señaló que “[e]l derecho al «procedimiento debido», indudablemente asociado al reconocido en el artículo 23.2 CE, no debe confundirse con un inexistente «derecho» al procedimiento «preferido» y ni siquiera la demanda, que reconoce que correspondía al pleno la decisión sobre la tramitación en lectura única, pretende aquí tal cosa.”¹⁴.

En la XIV^a Legislatura ha sido presentada por el Grupo Parlamentario Socialista una proposición de ley de reforma de la LOEPSF¹⁵, dirigida a modificar el artículo 15.6, que reproduce en sus mismos términos, la iniciativa que intentó también en la XIII^a Legislatura, pero que había finalizado por caducidad. En el momento actual, entre las enmiendas presentadas¹⁶, sólo se refieren a este extremo –artículo 15.6 de la LOEPSF– los Grupos Parlamentarios Vox, Ciudadanos y Popular en el Congreso. El primero de ellos formula la enmienda número 1, y considera que “[l]a literalidad del precepto actual supone la asunción por parte del Senado de unas competencias sobredimensionadas; como así señaló el Dictamen del Consejo de Estado en su análisis de la reforma introducida por la Ley Orgánica 2/2012. Sin embargo, no es una solución razonable la retrocesión al modelo anterior, recogido en el artículo 8.3 del Real Decreto Legislativo 2/2007, (...)”¹⁷. Por este motivo propone una modificación en la que se eleva la mayoría de la segunda votación del Congreso de los Diputados, en caso de desaprobación de los objetivos por parte del Senado, a la mayoría absoluta.

14 STC 110/2019, de 2 de octubre, FJ 2.

15 122/000022 Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 48-1, 31 de enero de 2020.

16 122/000022 Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 48-4, 27 de abril de 2020).

17 122/000022 Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 48-4, 27 de abril de 2020).

El segundo Grupo Parlamentario enmendante, formuló la enmienda número 2, que en la misma línea que el anterior Grupo, plantea una modificación de la proposición de ley, en los mismos términos que en la XIIIª Legislatura, y en la misma línea que el Grupo Parlamentario Vox, con una mayoría reforzada del Congreso que superase el que califica como veto del Senado, pero en este caso de tres quintos.

El tercer Grupo Parlamentario citado formuló la enmienda número 17, que reproduce la presentada en la XIIIª Legislatura orientada a mantener la LOEPSF en su redacción actual e incorporando al “*Senado*” el predicado “*como Cámara de representación territorial*”. Huelga reiterar lo mencionado en torno al artículo 69.1 de la CE, *nihil novum sub sole*.

Habrà que esperar a que finalice la tramitación parlamentaria de la iniciativa para valorar cómo quedará finalmente la aprobación en las Cortes Generales de los objetivos de déficit y deuda pública y límite de gasto no financiero, pues sin lugar a dudas, el apartado 6 del artículo 15 de la LOEPSF plantea en la actualidad serios inconvenientes para el Ejecutivo que en su momento no cuente con mayoría en el Senado. El papel de las Cámaras se ve también reducido a un papel estrictamente formal –a modo de mera ratificación-, sin posibilidad de innovar o enmendar la propuesta gubernamental en ningún punto, pero sí pudiendo convertirse un elemento obstativo, no solo de los objetivos presentados, sino, en cadena, de las cuentas mismas. Propuesta gubernamental que ya ha sido examinada a través del Semestre Europeo, y que por tanto ya constituye una decisión definitiva, lo que podría fundamentar que no pueda ser esencialmente modificada en las Cortes Generales. Ello refleja el fenómeno de relativización del papel de los Parlamentos mediatizado no sólo por el Ejecutivo sino por los órganos supranacionales.

Resulta en tal sentido paradójico que el acto iniciador a escala interna, de la estrategia presupuestaria que cristalizará en la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos, tenga un trámite mucho más complejo, que queda equiparado –si se compara con una proposición de Ley- a una suerte toma en consideración. En buena medida, podría quedar justificado en la incidencia para todas las Administraciones Públicas, pero no parece que sea acorde con los principios que disciplinan el procedimiento legislativo presupuestario, en el que una vez aprobado el proyecto de Ley, procederá la tramitación parlamentaria oportuna, bajo preferencia y celeridad. Tan sólo lo podría rechazar la Cámara en caso de prosperar una enmienda a la totalidad de devolución, lo que evidencia que los parlamentarios hayan podido ejercer su derecho de participación política pronunciándose –a modo de enmienda- sobre el proyecto de Ley citado.

c) Breve referencia a la estabilidad presupuestaria en el ámbito autonómico.

El principio de estabilidad presupuestaria que consagra nuestro ordenamiento jurídico no es ajeno a la estructura territorial del Estado, y aunque se pueda afirmar el papel preponderante del Estado en su garantía, no es menos cierto que la Constitución y la LOEPSF permiten individualizar la responsabilidad en los distintos entes. Por tanto, para analizar el condicionamiento a los presupuestos autonómicos se debe partir del acuerdo al que se refiere el artículo 15 LOEPSF, advirtiendo Guerrero Vázquez que “[c]on anterioridad a su adopción por el Gobierno, no se da participación autonómica alguna de carácter efectivo, y simplemente está prevista la emisión de un informe no vinculante por parte del CPFF (...)”¹⁸. Es entonces que una vez establecido, deberán ajustarse los presupuestos y la intervención autonómica en la materia a lo aprobado en las Cortes Generales. Por ese motivo, el artículo 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), -modificado en 2015¹⁹- somete los presupuestos autonómicos al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Entonces, el artículo 30.1 LOEPSF establece la competencia de las Comunidades Autónomas para aprobar, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos. Dicha aprobación corresponde al Ejecutivo en el caso de Andalucía, Navarra, Comunidad Valenciana, La Rioja o Canarias; o en su caso al Parlamento o Asamblea Regional como sucede en el caso de Aragón, Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Baleares o Murcia²⁰. En el campo de los reglamentos parlamentarios, sólo se puede divisar contenido relacionado con el principio de estabilidad presupuestaria en el Reglamento Vasco, en el que se señala que en el debate del proyecto de ley de presupuestos “*se velará por el principio de equilibrio financiero, de modo que, con respecto a cada una de las entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma, la totalidad de los ingresos cubra el importe de los gastos*”²¹. Y una vez establecidos todos los condicionantes

18 GUERRERO VÁZQUEZ, P., *Freno constitucional al endeudamiento y descentralización política*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2019, p. 290.

19 Por medio de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

20 GUERRERO VÁZQUEZ, P., *op. cit.*, pp. 312-317.

21 Cfr. Artículo 154.2 del Reglamento del Parlamento Vasco.

de los presupuestos generales de los distintos entes públicos puede comenzar su elaboración.

3. El procedimiento legislativo especial en materia de presupuestos en del derecho parlamentario español: idea general.

A pesar de que nos encontramos con tantos procedimientos parlamentarios de aprobación de leyes de presupuestos como cámaras legislativas existen en nuestro Estado compuesto, al objeto de desarrollar los condicionantes del derecho de enmienda de los parlamentarios se expondrán las líneas maestras de la regulación procedimental en el ámbito de las Cortes Generales; y a continuación la idea general del Derecho Parlamentario Autonómico comparado. No serán objeto de estudio en esta parte, las distintas limitaciones que afectan al Ejecutivo en el ejercicio su iniciativa legislativa presupuestaria las cuáles se abordarán posteriormente.

a) Idea del procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado en las Cortes Generales.

El Reglamento del Congreso de los Diputados configura como especialidades en el procedimiento legislativo al “proyecto de Ley de Presupuestos” en los artículos 133 a 135. Expresamente señala el artículo 133.1 que “[e]n el estudio y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado se aplicará el procedimiento legislativo común, salvo lo dispuesto en la presente Sección”. La mayoría de las especialidades se abordarán en sucesivos epígrafes, por lo que, además de la preferencia en la tramitación sobre los demás trabajos de la Cámara, las líneas esenciales de este procedimiento llevan a distinguir:

- Una fase de comparecencias informativas –no prevista en el Reglamento del Congreso–.
- El debate de totalidad del proyecto de ley de presupuestos para fijar las cuantías globales de los estados de los Presupuestos.
- Debate en la Comisión de Presupuestos, referido al articulado y al estado de autorización de gastos.
- Debate final de los presupuestos generales, en el Pleno de la Cámara diferenciando el conjunto del articulado de la ley y cada una de sus secciones.

El Reglamento del Senado, prevé en los artículos 148 a 151 el “procedimiento presupuestario”, fuera del capítulo reservado a los procedimientos legislativos especiales, en el capítulo tercero, en el que se especifica que se seguirá el proce-

dimiento legislativo ordinario salvo lo dispuesto en ese capítulo (artículo 148.2 del Reglamento del Senado). Después de establecer la preferencia en la tramitación de la que goza según el artículo 148.1 del Reglamento del Senado la *ley de presupuestos (sic)* -cuando lo cierto es que aún es un proyecto de ley en tramitación-, señala que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, aprobará el calendario de tramitación. Las líneas esenciales de la tramitación son:

- Debate de totalidad para las propuestas de veto en sesión plenaria, y en caso de prosperar alguna de ellas, se dará por concluida la tramitación del proyecto de ley de presupuestos generales del Estado en el Senado.
- Fase en la Comisión competente en materia de Presupuestos, que dictaminará el proyecto de ley de referencia.
- Debate en el Pleno, en el que se debatirán y votarán el dictamen de la Comisión y los votos particulares mantenidos.

En caso de haberse opuesto veto por el Senado, los artículos 121 a 123 del Reglamento del Congreso de los Diputados establecen que será sometido el proyecto de ley a nueva consideración del Pleno de la Cámara, ajustándose el debate a lo establecido para los de totalidad, quedando el veto levantado si se ratifica el texto inicialmente aprobado por el Congreso por el voto favorable de la mayoría absoluta; y en caso contrario, se someterá a nueva votación transcurridos dos meses a contar desde la interposición del veto, donde bastará para levantar el veto, que el proyecto logre la mayoría simple. En caso contrario, resultará rechazado el proyecto. Finalmente, tratándose de enmiendas propuestas por el Senado, -no veto como en el caso anterior-, serán objeto de debate y votación y quedarán incorporadas si obtienen la mayoría simple de los votos emitidos. Resta indicar que la última fase será la propia de toda norma aprobada en las Cortes, procediendo en consecuencia la sanción, promulgación y publicación.

b) Líneas maestras de los procedimientos de aprobación de los Presupuestos Generales en los Parlamentos y Asambleas Autonómicas.

En el panorama autonómico nos encontramos con procedimientos presupuestarios parlamentarios similares al establecido a nivel estatal, pero adaptados a la realidad unicameral de las Asambleas y Parlamentos autonómicos²². En la mayo-

22 Vid. Artículos 129 a 133 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; artículos 188 a 196 del Reglamento de las Cortes de Aragón; artículos 157 a 159 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; artículos 144 a 146 del Reglamento del Parlamento de Canarias; artículos 134 a 137 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; artículos 161 a 165 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La

ría de los casos se conciben como especialidades del procedimiento legislativo ordinario o común, que se aplicará o supletoriamente o directamente, sin perjuicio de las especificidades que singularizan esta tramitación procedimental. Este es el caso de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, País Vasco, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Valenciana. A pesar de que se inserta dentro de las especialidades del procedimiento legislativo, el caso de Murcia no se equipara a las anteriormente citadas, ya que el artículo 148.1 del Reglamento de su Asamblea señala que el proyecto de ley de presupuestos será debatido y aprobado conforme al procedimiento establecido en esa sección, sin que se indique aplicación supletoria del procedimiento legislativo común. En el caso de Canarias, su regulación parlamentaria lo configura dentro de los procedimientos especiales a pesar de compartir con el otro grupo antes citado, la aplicabilidad del procedimiento legislativo común con las especialidades de tramitación propias del proyecto de ley de referencia. Por último, en el caso de Extremadura, su reglamento lo recoge dentro de las iniciativas legislativas especiales, y sin embargo indica también que seguirá el procedimiento legislativo ordinario, salvo lo dispuesto en estos artículos.

Reconocen además todos los reglamentos la preferencia en la tramitación respecto de los demás trabajos de las Cámaras respectivas; excluyéndose expresamente de la tramitación de urgencia en el caso de Aragón, Asturias y Castilla-La Mancha. Como especialidad, indica el Reglamento del Parlamento Vasco, que la preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Cámara, no supone necesariamente la paralización de los asuntos en trámite.

Asimismo, algunos reglamentos parlamentarios prevén la elaboración de calendarios específicos para la tramitación en las Cámaras de los presupuestos generales correspondiendo establecerlos según los casos: o bien a las Mesa, oída la Junta de Portavoces, como es el caso de Aragón, Canarias y País Vasco; o bien lo fija la Mesa sin que se aluda a la Junta de Portavoces, como sucede en Cantabria, Extremadura, Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid; o bien lo

Mancha; artículos 127 a 129 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; artículos 131 a 134 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; artículos 182 a 188 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; artículos 153 a 157 del Reglamento del Parlamento Vasco; artículos 129 a 131 del Reglamento del Parlamento de Galicia; artículos 146 a 148 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; artículos 110 a 112 del Reglamento del Parlamento de La Rioja; artículos 158 a 164 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; artículos 147 a 153 del Reglamento de la Asamblea de Murcia; artículos 154 a 156 del Reglamento del Parlamento de Navarra; y artículos 134 a 136 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

fija la Junta de Portavoces como sucede en la Región de Murcia. Interesa señalar que en el caso de Madrid existe una facultad de propuesta de calendario que corresponde a la Mesa de la Comisión competente.

Como particularidad, el Reglamento de las Cortes de Aragón, prevé en el artículo 188.3 la comparecencia del Presidente o titular del Departamento competente en materia de Hacienda, que podrá proponer dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los Diputados, ante el pleno de la Cámara, en el caso de que se incumpliera la remisión del proyecto de ley de presupuestos el plazo establecido, que debe ser presentado a las Cortes de Aragón antes del inicio del último trimestre del ejercicio anterior (artículo 188.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón). Podría resultar una consecuencia inexorable del principio de anualidad de los presupuestos, pero no deja de ser curioso el ejercicio del control-fiscalización sobre el Ejecutivo para el caso del incumplimiento del plazo establecido tanto por el Estatuto de Autonomía de Aragón (artículo 111) como por el reglamento parlamentario citado.

La estructura del procedimiento a escala autonómica diferencia:

- Una fase de comparecencias informativas de los Consejeros autonómicos ante la Comisión parlamentaria competente en materia de presupuestos, fase que tan sólo prevén los reglamentos parlamentarios de Aragón, Canarias, Cataluña, País Vasco, Islas Baleares, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Comunidad Valenciana y Extremadura, si bien en este último caso, las comparecencias informativas se sustancian después del debate de totalidad, y antes del trámite en Comisión. Como especialidades:
 - a) En el caso de Andalucía se prevén comparecencias de los agentes sociales, organizaciones y Administraciones públicas, previa propuesta de los diputados y grupos parlamentarios, pero no en el Reglamento sino en la Resolución de la Presidencia de 19 de junio de 1996, sobre normas que regulan la tramitación y enmienda del proyecto de Ley de Presupuestos²³.
 - b) En el caso del Reglamento de las Cortes de Castilla y León se prevé un trámite de comparecencias de los miembros de la Junta de Castilla y León, así como las autoridades y funcionarios públicos competentes por

23 Vid. Resolución de la Presidencia de 19 de junio de 1996, sobre normas que regulan la tramitación y enmienda del proyecto de Ley de Presupuestos (publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 20, de 25 de junio de 1996).

razón de la materia objeto de debate; comparencias que se producirían previa solicitud de los grupos parlamentarios, en un plazo perentorio de dos días desde la publicación del proyecto de Ley de Presupuestos, para que informen sobre el mismo. Resulta también significativo que resolverá la Mesa de la Comisión competente en materia de Hacienda sobre la oportunidad de las comparencias solicitadas, según el artículo 127.5 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

- c) En la misma línea prevé el reglamento parlamentario gallego una fase de comparencias que tendrán lugar en la Comisión 3^a ²⁴, antes de finalizar el plazo de presentación de las enmiendas parciales, previa solicitud por los grupos parlamentarios y acordadas por la Mesa de dicha Comisión; compareciendo los responsables de las secciones presupuestarias, y siempre que se hubiere solicitado, los responsables de los entes instrumentales del sector público de la Comunidad Autónoma que gestionen los principales programas de gasto (artículo 129.5 del Reglamento del Parlamento Gallego).
- d) En el caso del Reglamento de la Asamblea de Madrid, las comparencias informativas se producirán previa solicitud de los grupos parlamentarios, previéndose también preguntas previas a las comparencias presentándose las contestaciones a través del registro de la Cámara. Además se prevé un trámite previo a las comparencias informativas, conforme al artículo 160 del reglamento parlamentario madrileño. Del mismo resulta que, presentado el proyecto de Ley de Presupuestos, solicitará la Secretaría General informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara al objeto *“de verificar que el proyecto de ley se ajusta al contenido y se acompaña la documentación legalmente exigible”* (artículo 160.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid). A la mera emisión del informe, se anuda la publicación en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid. Sin embargo, la Mesa de la Asamblea, de acuerdo con el Informe de los Servicios Jurídicos requerirá al Consejo de Gobierno que proceda a la subsanación pertinente, -en su caso-. Lo llamativo es que si no se produce la subsanación, *“la Mesa de la Asamblea devolverá el proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid al Consejo de Gobierno, con las indicaciones pertinentes”* (artículo 160.2, segundo párrafo del Reglamento de la Asamblea de Madrid).

24 Según el artículo 45.1 del Reglamento del Parlamento de Galicia *“Son comisiones permanentes legislativas las siguientes: 3º. Economía, Hacienda y Presupuestos.”*

- Un debate de totalidad de primera lectura, del que:
 - a) o bien resultarán fijadas, en el caso aragonés, asturiano, canario, cántabro, castellano-manchego, castellano-leonés, balear, riojano, madrileño, y valenciano, las cuantías globales de los estados de los presupuestos;
 - b) o bien resultarán fijadas, en el caso andaluz la cifra global del proyecto de Ley de Presupuestos como las de cada una de sus secciones, indicándose que no podrán ser alteradas sin acuerdo entre la Cámara y el Consejo de Gobierno, lo que abre la puerta a una alteración posterior²⁵;
 - c) o bien, como en el caso murciano y con alguna diferencia, el caso catalán –aunque respecto de éste último existen más singularidades que posteriormente se detallarán-, en los cuales se señala que quedará fijada y aprobada la previsión de ingresos y el gasto global máximo establecido en el proyecto de ley presentado, y la distribución de ese por secciones, así como el presupuesto de los organismos públicos y demás entes públicos;
 - d) o bien, como en el caso vasco, quedan fijados los importes definitivos de ingresos y gastos totales.

En el caso de Castilla-La Mancha, de su reglamento parlamentario se desprende que se producirá este debate de totalidad siempre que se haya presentado una enmienda de esa naturaleza, lo cual resulta interesante, habida cuenta las consecuencias que anuda su propia regulación respecto de la fijación de las cuantías globales de los estados de presupuestos. Por contra, en el caso de los Reglamentos de la Asamblea de Extremadura y del Parlamento de Galicia, expresamente no se establece que queden fijadas las cuantías globales de los estados de presupuestos.

- Tramitación en Comisión en materia presupuestos, en la que reglamentariamente se contempla el nombramiento de ponencia sólo en el caso de Ara-

²⁵ En efecto, conforme al apartado Sexto de la Resolución de la Presidencia de 19 de junio de 1996, sobre normas que regulan la tramitación y enmienda del proyecto de Ley de Presupuestos (publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 20, de 25 de junio de 1996), señala que “[c]omo excepción, cuando este tipo de enmiendas que pretenden alterar las cifras fijadas tras el debate de totalidad se propongan en Ponencia (art. 116.4) o en Comisión (art. 117.3), el plazo para que el Consejo de Gobierno se manifieste sobre las mismas se extiende hasta la celebración del debate final en Pleno del Proyecto de Ley de Presupuestos.(...)”. Ello pone de manifiesto el carácter mutable de las cifras del debate de totalidad en el ámbito del proyecto de ley de presupuestos en el Parlamento Andaluz.

gón, no siendo relevante la omisión, por cuanto en general se produce una remisión a los procedimientos legislativos ordinarios o comunes.

- Debate final en sesión plenaria, diferenciando el conjunto del articulado de la ley, o en su caso, determinados artículos o grupos de artículos, y cada una de sus secciones, no apareciendo expresamente esta diferencia en cuanto a la votación en el reglamento parlamentario catalán.
- Resta indicar que como última fase aparece la promulgación y publicación.

4. Límites a las enmiendas a la totalidad y al articulado.

En lo sucesivo se hará un tratamiento de las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que parte de las líneas generales antes expuestas, sin perjuicio de pormenorizar, si procede, alguna especificidad en el ámbito de algún reglamento parlamentario concreto.

a) Las enmiendas a la totalidad y al articulado en los reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado.

El Reglamento del Congreso de los Diputados no prohíbe expresamente la presentación de ningún tipo de enmiendas a la totalidad en los arts. 133 a 135, por lo que, en principio, resultan aplicables las disposiciones del procedimiento legislativo común en esta materia. Sin embargo, respecto de las enmiendas de totalidad, como Martínez Lago afirma, “*dada la facultad de iniciativa exclusiva que posee el Gobierno en esta materia [...] aquéllas sólo deberán solicitar la devolución del texto presentado al Gobierno, y no la formulación de un texto alternativo al mismo*”²⁶. Quedan en consecuencia prohibidas las enmiendas de totalidad de texto alternativo.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta la regulación parlamentaria en el Senado, la singularidad de que la impugnación de una sección del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado se formaliza mediante una propuesta de veto, que se dirimirá en un debate de totalidad ante el Pleno. Por ello, a estos efectos, comparte la naturaleza de enmienda a la totalidad de carácter devolutivo.

26 MARTÍNEZ LAGO, M.A. “Limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los presupuestos”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 21, 1990, p. 109.

b) Las enmiendas a la totalidad en los reglamentos parlamentarios autonómicos.

En el caso de los reglamentos parlamentarios autonómicos no nos encontramos ante una regulación uniforme pues podemos distinguir aquellos que prevén enmiendas a la totalidad y enmiendas al articulado del proyecto de ley de presupuestos; y aquellos que tan sólo prevén enmiendas al articulado o parciales, no admitiendo por tanto la formulación de enmiendas a la totalidad. A este segundo grupo obedecen los reglamentos parlamentarios de Aragón y de la Región de Murcia.

Pero junto a la dicotomía expuesta, también los reglamentos parlamentarios pueden clasificarse en aquellos que tan sólo prevén un tipo de enmiendas a la totalidad, -que por supuesto tienen una finalidad devolutiva-; y aquellos otros que califican de totalidad -además de a las enmiendas antes citadas- a otros supuestos específicos. Integrando este último grupo se citan:

- El caso del Reglamento del Parlamento de Cataluña, donde existen dos tipos de debate de totalidad, uno para las enmiendas a la totalidad que postulan la devolución del proyecto de ley, que se sustanciará ante el Pleno, del que resultarán, en caso de no prosperar una enmienda de devolución, fijados la previsión de ingresos y el gasto global máximo que resulte del proyecto presentado, y la distribución de estos por secciones. El segundo debate de totalidad que prevé el reglamento catalán se celebra en las comisiones legislativas que corresponda, y se prevé para aquellas enmiendas a la totalidad que propongan la devolución del estado de gastos de una sección presupuestaria correspondiente a un departamento del Gobierno. En caso de que una Comisión acuerde la devolución de una sección, se deberá ratificar esa devolución por el Pleno para considerarse rechazada y devolverse al Gobierno en aras de que presente una nueva. Sin embargo, si el Gobierno no retira el proyecto de ley de presupuestos, la tramitación quedará en suspenso hasta que el Ejecutivo remita un nuevo presupuesto de la sección rechazada y sea aceptado por el Pleno.
- Ciertamente, el caso catalán no es el único que distingue dos tipos de enmiendas a la totalidad, ya que el reglamento andaluz también prevé dos tipos de enmiendas a la totalidad, las que postulan la devolución y las que impugnen una sección presupuestaria al completo. Sin embargo, el reglamento parlamentario andaluz unifica el tratamiento de ambos tipos de enmiendas a la totalidad, dándoles el mismo carácter devolutivo.

- El reglamento extremeño distingue las enmiendas a la totalidad que podrán referirse al conjunto del proyecto, al estado de ingresos o a cualquiera de las secciones del estado de gasto, en cuyo caso se podrá solicitar el incremento o disminución total del gasto de una sección, expresando qué sección o secciones se alteran²⁷. Se aprecia un margen de intervención más amplio que el que ordinariamente corresponde a las enmiendas a la totalidad, que podría llevar a plantear si se configura un derecho de enmienda a la totalidad de texto alternativo. Ello es debido a que en las enmiendas que pudieran plantearse a las secciones del presupuesto, no parece asociarse el carácter devolutivo. Sin embargo, dispone el reglamento que si el Pleno aprobase alguna de estas enmiendas citadas anteriormente se entenderá rechazado el proyecto y será devuelto al Gobierno.

- También el reglamento gallego prevé dos tipos de enmiendas a la totalidad con efectos devolutivos: tanto las que postulen la devolución global del proyecto de ley como la de cualquier sección o centro gestor de gastos. Sin embargo, solo se asocia un efecto devolutivo a las enmiendas que postulen la devolución global del proyecto como la de cualquier sección o centro gestor de gastos. En el debate de totalidad, que indica su reglamento que será único –sin perjuicio de que también prevé un debate final en el Pleno de la Cámara-, se debatirán a continuación las enmiendas que afecten a la cuantía global de los estados de los presupuestos o que transfieran créditos entre secciones. Parece colegirse de ello una suerte de enmiendas a la totalidad con efecto no devolutivo.

- El caso vasco, que distingue hasta tres tipos de enmiendas a la totalidad: las que postulen la devolución al Gobierno del proyecto de ley o de secciones presupuestarias completas; las que propongan una redacción alternativa de partes sustanciales del proyecto de ley, modificando principios o bases significativas del mismo; y las que propongan una variación positiva o negativa de las cantidades del gasto o del ingreso total²⁸. No en vano, todas estas enmiendas a la totalidad son debatidas en el Pleno del Parlamento Vasco, quedando fijados en esa sesión los importes definitivos de ingresos y gastos totales. Debe significarse la posibilidad excepcional prevista en este reglamento que admite una suerte de enmienda a la totalidad de texto alternativo, al

27 Vid. Artículo 184 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que lleva por rúbrica “*Enmiendas a la totalidad*”.

28 Vid. Artículo 155.4 del Reglamento del Parlamento Vasco, donde recoge los tipos de enmiendas a la totalidad.

referir el tipo de enmiendas que propongan una redacción alternativa, así como las que propongan variaciones en cantidades del gasto o del ingreso total. No deja de ser llamativo por cuanto prever enmiendas a la totalidad de texto alternativo al proyecto de presupuestos no encuentra parangón en el Derecho Parlamentario español.

- El caso madrileño cuyo reglamento prevé enmiendas a la totalidad de carácter devolutivo del proyecto de ley de presupuestos, pero que podrán contener también una declaración de rechazo específico a una Sección completa o a las determinaciones del estado de ingresos o del texto articulado, sin proponer en ningún caso alternativas al proyecto de ley. Aunque pudiera parecer una tipología plural de enmiendas a la totalidad, pronto aclara el artículo 162.1 in fine del Reglamento de la Asamblea de Madrid, que “[l]as declaraciones de rechazo específico a una sección completa, al estado de ingresos o del texto articulado forman parte de la enmienda a la totalidad y, por lo tanto, se consideran implícitas en su votación”.
- Por último, en el caso valenciano, como especialidad se prevé que serán consideradas enmiendas a la totalidad tanto las que pretendan la devolución del proyecto de ley como las que manifiesten igual criterio con relación a la totalidad de una sección. Como limitación específica indica el artículo 135.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas que no podrán admitirse como enmiendas a la totalidad aquellas que pretendan un incremento en el estado de ingresos. Igualmente prevé en el apartado 7º del mismo artículo la celebración de debate de totalidad aun cuando no existan enmiendas a la totalidad.

De cuanto se ha expuesto, a modo de comparativa, en los casos: andaluz, extremeño, gallego, madrileño y valenciano, las enmiendas a la totalidad se debaten ante el órgano plenario, a diferencia del caso catalán que, como supuesto único en el Derecho Parlamentario español, debate un subtipo de enmiendas a la totalidad en Comisión.

Pues bien, salvo el caso del País Vasco -y con las observaciones efectuadas sobre el caso de Extremadura-, todas las regulaciones configuran como límite la no previsión -y por ende exclusión- de las enmiendas a la totalidad de texto alternativo, lo cual resulta comprensible debido a la distribución competencial del poder presupuestario constitucional y estatuariamente establecida. Atribuir en exclusiva al Ejecutivo el monopolio en la iniciativa presupuestaria, como vehículo de su política, difícilmente se compadecería con la facultad de los parlamentarios de enmendar con un texto alternativo dicha iniciativa. Por esas razones

llama poderosamente la atención la previsión del reglamento vasco, pues, a pesar de limitar el alcance del texto alternativo de la enmienda a la totalidad, al referir “*partes sustanciales*”, modificando “*principios o bases*”, consagra un margen de actuación del Legislativo superior al que prevén otros reglamentos parlamentarios. Cabría considerar el Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad Autónoma por si estableciera alguna especificidad en torno a esta cuestión, pero lo cierto es que del mismo no cabe inferir tal aserto, ya que el artículo 44 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre, prevé que los presupuestos generales del País Vasco “*serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco de acuerdo con las normas que éste establezca*”.

En la misma línea, el tercer subtipo de las enmiendas a la totalidad del Reglamento Vasco se asemeja al subtipo controvertido del Reglamento de la Asamblea de Extremadura. Sin embargo, como se apuntó anteriormente, en la regulación extremeña este tipo de enmienda a la totalidad tiene carácter devolutivo; lo cual no parece ser de igual modo en el caso vasco. La Cámara vasca, en virtud de su autonomía parlamentaria ha configurado en su reglamento la tramitación parlamentaria de los presupuestos, y ha consagrado una singularidad que podría poner en cuestión la interrelación Ejecutivo-Legislativo en la aprobación de las cuentas públicas, teniendo en cuenta lo que establece el Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

Con estos límites reglamentariamente establecidos, la problemática de su apreciación se traslada al órgano rector de la Cámara en el ejercicio de sus funciones de calificación. Como ha reiterado el Tribunal Constitucional entre otras muchas en la STC 10/2016 “*(...) a la Mesa le compete, por estar sujeta al Ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos Parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficiencia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa (STC 205/1990), esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria*”²⁹.

Además de verificarse la presentación en el plazo establecido para ello y por el sujeto legitimado, en sus funciones de calificación y admisión a trámite las Mesas deben verificar que las enmiendas a la totalidad que se hayan postulado no encubren una finalidad no permitida, lo que resulta fundamental dada la generali-

29 STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4.

zación reglamentaria de inviabilidad de enmiendas a la totalidad de texto alternativo. Puede concluirse en definitiva, que las Mesas deberán inadmitir la enmienda a la totalidad de texto alternativo siempre que no sea dable su presentación. Fuera de estos casos, cuando se trate de otros tipos enmiendas a la totalidad previstas reglamentariamente, el juicio de calificación comprenderá su examen a la luz de la normativa de la Cámara y jurisprudencia constitucional.

b) Examen comparado de la regulación de las enmiendas al articulado en el derecho parlamentario español.

La primera cuestión ante la que se encuentran las Mesas de las Comisiones Permanentes que intervienen en el procedimiento legislativo presupuestario es la concerniente a la calificación de las enmiendas al articulado. Esta función de calificación sirve de pretexto para el análisis de los distintos límites que delimitan el ejercicio del derecho fundamental de los diputados, senadores y diputados autonómicos en los respectivos procedimientos legislativos. Como se ha apuntado anteriormente, todos los reglamentos parlamentarios contemplan el derecho de enmienda parcial o al articulado al proyecto de ley de presupuestos generales:

- De un lado algunos reglamentos las definen por delimitación negativa, e identificando su objeto, es decir, que se proyectan sobre el texto articulado, programas, capítulos, conceptos o partidas de los estados de autorización de gastos o ingresos. Tal es el caso de los reglamentos: vasco, madrileño, y aragonés, si bien en este último caso, las enmiendas parciales pueden ser tanto al articulado como a las secciones, dado que éste no reconoce que se puedan presentar enmiendas a la totalidad.
- Y de otro, los que no las definen en las disposiciones que regulan el procedimiento de aprobación parlamentaria de los presupuestos, como sucede con los reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado, andaluz, extremeño, canario, asturiano, cántabro, castellano-manchego, castellano-leonés, catalán, gallego, balear, riojano, murciano, navarro y valenciano.

Sin duda la función de calificación de las enmiendas parciales o enmiendas al articulado presenta una complejidad muy superior a la calificación de las enmiendas a la totalidad. El control sobre las iniciativas de los parlamentarios, en este caso, enmiendas, irá dirigido a comprobar, junto a los requisitos generales verificables en cualquier otro procedimiento legislativo, la concurrencia de los requisitos específicos para que la Mesa de la Comisión acuerde finalmente su admisión o inadmisión. Como requisitos generales, de acuerdo con la normativa

parlamentaria y jurisprudencia constitucional, pero adaptados al proyecto de ley de presupuestos, podemos distinguir:

1. Presentación de la enmienda en plazo y por el sujeto legitimado para ello: generalmente los reglamentos parlamentarios fijan unos plazos de presentación de enmiendas a la totalidad y enmiendas al articulado de una extensión que puede llegar a ser demasiado amplia en relación a la celeridad con la que ha de tramitarse el proyecto de ley. Sin embargo dicha previsión puede verse reducida por los calendarios de tramitación *ad-hoc* que para cada proyecto de ley de presupuestos se adopten allí donde se aprueben. La presentación en plazo entonces atenderá a la que sea fijada con carácter específico o en los calendarios y en su defecto en la que fijen los reglamentos. Por lo que se refiere al control de la legitimación se estará a la comprobación de las firmas del autor de la iniciativa.

2. Carácter parcial y viabilidad procesal de la enmienda: es decir, que se trate de enmiendas parciales y que por tanto presenten un contenido propio de una iniciativa de esta naturaleza. Primero, la Mesa de la Comisión debe verificar los escritos presentados al objeto de comprobar si se refieren al texto articulado o a las secciones de los estados de gastos. En el primer caso la enmienda debe contener el texto normativo que se encuentre en condiciones de incorporarse en su caso a la ley que se apruebe. En el segundo caso, es decir, tratándose de enmiendas a los estados financieros, debe identificarse con precisión la baja o bajas que se efectúen así como el alta o altas. Esto viene a suponer la adecuada identificación, al menos, de la sección en la que se produce la modificación de créditos, el servicio, el programa, proyecto, capítulo, concepto/subconcepto e importe. No obstante, en este primer análisis puede suceder que los reglamentos parlamentarios prevean la posibilidad de que por medio de la calificación, la Mesa estime que la enmienda parcial presentada reviste naturaleza de enmienda a la totalidad. Tal es el caso del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias que pone de relieve la importancia de la función de calificación, ya que señala que serán calificadas de enmiendas a la totalidad las que supongan incremento o minoración de ingresos, así como las que afecten a las cuantías totales de las secciones del estado de gastos³⁰. Asimismo, en este examen formal de la enmienda debe verificarse en cuanto a su contenido que las enmiendas parciales no transgreden directa o indirectamente

30 Vid. Artículo 158.4 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias.

las cifras globales de los estados de presupuestos, en aquellos casos en que del debate de primera lectura resultaren fijadas.

3. Homogeneidad y congruencia de la enmienda: esto es, que la enmienda se refiera al proyecto de ley de presupuestos y que responda al contenido esencial o eventual admisible en las leyes de esta naturaleza. En definitiva, la Mesa de la Comisión debe controlar la adecuación de las enmiendas con el contenido y función constitucional propios de la ley de presupuestos. Cobra especial relevancia el análisis de este requisito en las enmiendas presentadas al texto articulado por cuanto difícilmente una enmienda a los estados financieros puede estar viciada de falta de homogeneidad o congruencia. La jurisprudencia constitucional ha identificado este requisito en múltiples pronunciamientos de los que se cita a título de ejemplo la STC 122/2018, de 31 de octubre, que en su fundamento jurídico 3 hace una síntesis de la doctrina constitucional en la materia. De ella se destacan las siguientes ideas:

- a) El contenido esencial de la ley de presupuestos se identifica con *“la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, así como por las normas que directamente desarrollan o aclaran las partidas presupuestarias en que el gasto público se concreta, esto es, el presupuesto en sí”*³¹.
- b) Junto al contenido esencial es dable admitir un contenido eventual que se identifica con *“otras disposiciones no estrictamente presupuestarias (...) si bien de forma limitada (...)”*³² lo que encuentra su fundamento en que *“(...) una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (...)”*³³. Para la determinación de los límites de este contenido eventual exige la jurisprudencia constitucional dos condiciones:
 - “la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexa en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales³⁴” lo que se traduce en que “la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos

31 STC 122/2018, de 31 de octubre de 2018, FJ 3.

32 Ibid.

33 Ibid.

34 Ibid.

que integran el Presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento³⁵”. Dicha conexión subraya el Tribunal Constitucional ha de ser directa e inmediata.

- “y de otra, que ‘sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno’³⁶”

Sin alcanzar la cuidada elaboración jurisprudencial del este requisito desarrollado por el Tribunal Constitucional, se pronuncian exigiendo coherencia de las enmiendas parciales con el proyecto de ley, en el caso del Reglamento de la Asamblea de Murcia (artículo 151.2) y del Reglamento de la Asamblea de Madrid (artículo 162.2).

4. Condiciones para la admisibilidad de las modificaciones en los estados financieros siempre que la enmienda que afecte los créditos o los ingresos. No puede darse una respuesta uniforme en torno a la exigibilidad de este requisito en el Derecho Parlamentario comparado. Por ello, a continuación se expondrán, subrayando las singularidades allí donde existan, las líneas maestras del régimen comparado de los límites a las enmiendas parciales o al articulado a los proyectos de leyes de presupuestos generales en todo el Estado.

4.1º) Con base en el artículo 134.6 de la CE, que dispone que “[t]oda *proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación*”, se puede identificar un primer grupo de reglamentos parlamentarios en los que se configura un régimen jurídico que distingue:

- Si la enmienda supone aumento de créditos en algún concepto, en cuyo caso únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección.
- Si la enmienda supone minoración de ingresos, en cuyo caso requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

35 Ibid.

36 Ibid.

En este primer grupo se incluyen los reglamentos parlamentarios del Congreso y del Senado³⁷, siguiendo la misma línea los reglamentos de Castilla-La Mancha, Cantabria, Asturias, Aragón, País Vasco, Castilla y León, Galicia, La Rioja y Comunidad Valenciana.

4.2º) Existe un segundo grupo de reglamentos parlamentarios que admitiendo modificaciones tanto en los ingresos como en los gastos, no admiten la alteración de las cifras globales de los estados de presupuestos. En ese sentido, no permiten una enmienda que pueda suponga minoración de ingresos, si no se produce el incremento en los ingresos con carácter compensatorio. Y parece evidente que con la fijación de las cifras globales de los estados de presupuestos, las enmiendas parciales a los estados financieros deban respetar el principio de nivelación. Este principio exige según Corcuera Torres que “*los gastos presupuestados deben estar financiados en su totalidad por los ingresos públicos ordinarios previstos, sin que puedan elaborarse o aprobarse presupuestos con déficit inicial*”³⁸. Así pues se instaure un régimen de enmienda constructiva, o como lo denomina Jiménez Díaz “*técnica de las enmiendas constructivas o compensatorias*”³⁹ que exige que toda modificación practicada en los estados financieros incluya el reajuste correspondiente: así una enmienda que minore o incremente un ingreso debe ir acompañada respectivamente del aumento o minoración en los ingresos. Lo mismo ocurriría en los gastos, lo que impone “*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. (...) 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*”⁴⁰. A este segundo grupo de reglamentos se adscriben balear y canario.

37 Cfr. Artículo 133 apartados 3 y 4 del Reglamento del Congreso de los Diputados; y artículo 149.2 del Reglamento del Senado.

38 CORCUERA TORRES, A. “Los principios presupuestarios”, Universitat Oberta de Catalunya, 2012 en http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/62546/3/Actividad%20financiera%20y%20gastos%20p%C3%BAblicos_M%C3%B3dulo%203_Los%20principios%20presupuestarios.pdf

39 JIMÉNEZ DÍAZ, A., “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*, nº 104, 2018, p. 461.

40 JIMÉNEZ DÍAZ, A., *op. cit.*, p. 461.

Los Reglamentos del Parlamento de las Islas Baleares⁴¹ y del Parlamento de Canarias⁴² se apartan de la línea general por cuanto prevén que las enmiendas -al articulado según el texto del reglamento canario- que supongan aumento de crédito en algún concepto o modificación sustantiva y alternativa de ingresos, únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen –en el caso balear- el reajuste correspondiente; o –en el caso canario- una baja de igual cuantía en la misma sección, produciéndose la correspondiente modificación en los programas afectados.

4.3º) Partiendo de la idea de este segundo grupo de reglamentos, aparece un tercer grupo de reglamentos parlamentarios que no prevé modificaciones por vía de enmienda sobre los estados de ingresos del presupuesto, sometiendo sus enmiendas parciales a los estados de gastos al régimen de altas y bajas en los créditos. En este grupo se incardinan el caso catalán y murciano.

El Reglamento del Parlamento de Cataluña sólo contempla respecto de las enmiendas al articulado, disposiciones o estados de gastos –a las que da tratamiento conjunto de enmiendas al articulado-, el supuesto de aumento de créditos⁴³ para cuya admisión a trámite requiere una baja de igual cuantía como mínimo, en algún otro concepto del estado de gastos del mismo departamento del Gobierno y de los organismos, entidades y empresas que dependen del mismo. En definitiva, no contempla el régimen de una eventual enmienda que suponga minoración de ingresos. Esto mismo sucede en el Reglamento de la Asamblea de Murcia⁴⁴.

4.4º) Luego existe un cuarto grupo de reglamentos parlamentarios que impone la intervención gubernamental en enmiendas con afectación a los estados de gastos. Es el caso extremeño, navarro, madrileño y andaluz.

El Reglamento de la Asamblea de Extremadura contempla otra particularidad ya que a diferencia de los casos balear y canario, tanto las enmiendas al articulado que supongan aumento de los créditos o minoración de ingresos sólo podrán ser tramitadas previa conformidad de la Junta de Extremadura⁴⁵. En la misma línea que el reglamento extremeño, el Reglamento del Parlamento de Navarra prevé que las enmiendas que supongan aumento de gastos o disminución de ingre-

41 Vid. Artículo 147.1 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares.

42 Vid. Artículo 144.5 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

43 Vid. Artículo 131.5 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

44 Vid. Artículo 151.2 del Reglamento de la Asamblea de Murcia.

45 Vid. Artículo 185.4 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

sos en algún concepto requerirán, para su admisión a trámite, la previa conformidad de la Diputación Foral; la cual no será preceptiva si en la enmienda se especifican los recursos, ya consignados en el proyecto, que hayan de financiar el aumento del gasto o la disminución del ingreso⁴⁶.

Con un régimen parecido al murciano, sin embargo el Reglamento de la Asamblea de Madrid, sin prever el supuesto de enmiendas que supongan minoración de ingresos, introduce un prolijo régimen de admisión de enmiendas en el que va distinguiendo los requisitos de las enmiendas, e identificando cuando procede requerir el parecer del Ejecutivo regional⁴⁷.

Finalmente, aunque el Reglamento del Parlamento de Andalucía, solo se refiere a las enmiendas que supongan un aumento de crédito en algún concepto -anudando el requisito de proponer la baja de igual cuantía en la misma sección-, el desarrollo contenido en la interesantísima resolución supletoria de la Presidencia del Parlamento Andaluz⁴⁸ añade además, que si se produjese el aumento de crédito con cargo a un aumento admisible de previsiones de ingresos o bajas de secciones distintas requerirán conformidad del Consejo de Gobierno para su tramitación. Por el contrario, se establece el supuesto en el que la enmienda que pretenda la minoración de ingresos son admisibles sin otros requisitos.

En síntesis, para valorar este cuarto requisito por las Mesas parlamentarias, se tomará como referencia para el análisis el primer grupo de reglamentos, teniendo en cuenta los requisitos específicamente previstos en los reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado, castellano-manchego, cántabro, asturiano, aragonés, vasco, castellano-leonés, gallego, riojano, y valenciano. No obstante, se incardinarán con las especificidades de los reglamentos catalán, madrileño, murciano, navarro, extremeño, andaluz, balear y canario, al objeto de contemplar los puntos comunes:

- El aumento de créditos con cargo a bajas en la misma sección presupuestaria: Si la enmienda supone aumento de créditos en algún concepto, para ser admitidas a trámite deben proponer una baja de igual cuantía en la misma Sección. Así, las Mesas de las Comisiones en materia de Presupuestos deben

46 Vid. Artículo 155 apartados 1 y 2 del Reglamento del Parlamento de Navarra.

47 Vid. Artículo 162 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

48 Resolución de la Presidencia de 19 de junio de 1996, sobre normas que regulan la tramitación y enmienda del proyecto de Ley de Presupuestos (publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 20, de 25 de junio de 1996).

proceder a la calificación de las enmiendas teniendo en cuenta, junto al control reglado, el control material que por imperativo de los reglamentos parlamentarios deben llevar a cabo, comprobando que en efecto, se ha cumplido el requisito que permitiría la admisibilidad de la enmienda. Esta función de calificación se dirige a constatar como requisito de admisibilidad la precisa identificación correctamente la baja en la sección, con todos los elementos que localicen la partida presupuestaria, para, a continuación referir el alta por el mismo importe en otra partida presupuestaria existente. No existiría obstáculo en proveer el alta con dos partidas diferenciadas siempre que las operaciones positivas y negativas sean del mismo importe. Se sujetan al régimen de “enmiendas constructivas o compensatorias⁴⁹”.

Todas las regulaciones son contestes en entender que la modificación de créditos que entraña el objeto de la enmienda determinaría la operación de baja y la consecuente alta en créditos o partidas de la misma sección presupuestaria. Sin embargo, en general los reglamentos no plantean la hipótesis en que pretendiese la enmienda una alteración de créditos que determinase bajas y altas en secciones distintas, excepción hecha de la Comunidad de Madrid, en el reglamento de su Asamblea; y de la resolución supletoria de la Presidencia del Parlamento Andaluz. De hecho, plantea la Resolución de la Presidencia del Parlamento Andaluz⁵⁰, que las bajas de secciones distintas sigan un

49 JIMÉNEZ DÍAZ, A., *op. cit.*, p. 461.

50 Resolución de la Presidencia de 19 de junio de 1996, sobre normas que regulan la tramitación y enmienda del proyecto de Ley de Presupuestos (publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 20, de 25 de junio de 1996).

“QUINTO. Las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos que supongan aumento de crédito en algún concepto de una sección presupuestaria, con cargo a aumento admisible en las previsiones de ingresos o a una baja de igual cuantía en sección presupuestaria distinta, requerirán la conformidad del Consejo de Gobierno para su tramitación.

Las enmiendas así calificadas por la Mesa de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos serán comunicadas inmediatamente por el Presidente de la Comisión a la Presidencia de la Cámara, que las remitirá al Consejo de Gobierno para que éste manifieste su conformidad o no en orden a la tramitación ulterior.

Transcurridos diez días sin que el Consejo de Gobierno hubiese negado expresamente su conformidad a la tramitación, las enmiendas citadas se entenderán admitidas a trámite.

Antes de iniciarse el debate en Comisión, se dará lectura al criterio del Consejo de Gobierno, si lo hubiera.

Todo lo anterior se entiende sin menoscabo del derecho del Diputado o Grupo enmendante a interponer reclamación contra el citado acuerdo de calificación de la Mesa de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos, que se tramitará conforme a lo previsto en la Resolución de la Presidencia de 20 de mayo de 1996, sobre normas que regulan la calificación de los escritos de enmiendas presentados a textos legislativos, y que no producirá efectos suspensivos.

Estas enmiendas, en ningún caso, se considerarán por la Ponencia para la redacción de su informe.”

trámite mixto, por cuando además de la oportuna alta y baja se comunicarán al Ejecutivo. Ello no empece que la regulación del reglamento vasco, balear, riojano, y navarro parezcan amparar estas hipótesis también, al no prohibirlas expresamente. Esto lleva a plantear si en la práctica parlamentaria el inveterado requisito de afectación a la misma sección presupuestaria con cargo a la cual se aumenta el crédito, ha experimentado variación.

Lo cierto es que, Jiménez Díaz, en el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado señala que “[l]a 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, (...) 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.⁵¹”. Lo mismo cabe indicar en el ámbito autonómico, ya no de los Ministerios sino de las Consejerías, en aquellos presupuestos que contemplan la Sección “*Diversas Consejerías*”.

Tampoco los reglamentos con carácter general plantean el supuesto de enmiendas al articulado que supongan modificación sustantiva y alternativa de ingresos, salvo el caso de Canarias y Baleares para los que se da el mismo tratamiento que para aquellas enmiendas que supongan aumento de créditos. Nótese como en el caso de Canarias existe una especificidad digna de análisis. Tanto el reglamento balear como el canario plantean un mismo supuesto de hecho, que contempla dos fenómenos distintos: aumento de créditos y modificación sustantiva y alternativa de ingresos. Sin embargo, la fórmula jurídica que emplean para la admisión de una enmienda parcial con ese objeto es distinta. A diferencia del caso balear que exige un reajuste –coherente con el principio de nivelación y la prohibición de déficit inicial en la aprobación-, el reglamento canario dispone en su artículo 144.5 que “únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma sección, produciéndose la correspondiente modificación en los programas afectados”. Si en el ámbito de los créditos no ofrece duda alguna esta exigencia, sí podría suscitar dudas en cuanto a las modificaciones en ingresos pues el término “sección”

51 JIMÉNEZ DÍAZ, A. *op. cit.*, p. 461.

es una categoría más propia de las clasificaciones de gastos⁵². Una interpretación literal del artículo 144.5, podría soslayar las cifras globales de los estados de presupuestos, que quedaron fijadas en el debate de primera lectura conforme al artículo 145 del Reglamento canario. Por lo que, la interpretación sistemática a la luz del principio de nivelación, lleva a entender que el reajuste que procede, o si se prefiere, la enmienda constructiva procedente, exige una modificación de signo contrario y por la misma cantidad en el estado de ingresos.

Por último, junto al criterio analizado de requerir la conformidad para las enmiendas que impliquen aumento de créditos (cuarto grupo de reglamentos: extremeño, navarro, madrileño y andaluz), existen otros criterios específicos para calificación de las enmiendas en los reglamentos: madrileño, murciano y catalán, que, junto al criterio ya analizado introducen otros de índole semejante, pero distintos en su formulación que conllevarían una operativa similar que el expuesto, debiendo comprobarse en cada caso los requisitos que establecen para la calificación, los cuales determinarán un control material sobre el contenido de las enmiendas formuladas por parte de las Mesas de las Comisiones respectivas.

Ningún reglamento contempla qué sucede cuando la enmienda presentada no cumple el requisito de admisión, referido a las altas y bajas correspondientes. En tal sentido, no parece existe obstáculo para que la Mesa de la Comisión, antes de adoptar la inadmisión, requiera de subsanación al promotor de la enmienda para evitar la inadmisión de la enmienda. A esos efectos, debe indicarse en virtud del principio *in dubio pro libertate*, parece que un acuerdo de inadmisión, sin requerir de subsanación siempre que existan dudas derivadas del contenido de la enmienda podría vulnerar el *ius in officium*. Del mismo modo, el eventual acuerdo de inadmisión sin motivación podría vulnerar el *ius in officium*.

52 En el ámbito de Canarias, el artículo 42.1 a) de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre establece la clasificación orgánica de los estados de gastos de los entes con presupuesto limitativo, que agrupa por secciones y servicios los créditos asignados a los distintos centros gestores de gasto de los órganos con dotación diferenciada. Por lo que respecta a los ingresos, el artículo 43.a) define la clasificación orgánica sin referir ni secciones ni servicios. No obstante lo anterior, el anexo 1 de la Orden de 12 de julio de 2021, por la que se dictan normas sobre la elaboración y la estructura de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2022 contempla la clasificación orgánica de ingresos enumerando secciones.

- El parecer conforme del Gobierno para la tramitación: Si la enmienda supone minoración de ingresos, requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación. Igualmente, el que se ha denominado anteriormente como cuarto grupo de reglamentos parlamentarios también requiere el parecer el Ejecutivo en determinadas modificaciones que afecten a los créditos. Pues bien, a diferencia del requisito anterior, en este caso, es la Mesa que ejercita su función de calificación la que primero aprecia la concurrencia del supuesto de hecho, para a continuación, y por el cauce reglamentario, requerir al Gobierno su parecer, que de ser disconforme, aboca a inadmitir la enmienda en cuestión. No en vano, la valoración de dicha disconformidad gubernamental no opera ipso iure, pues previamente opera la “función genérica de calificación de ese órgano rector de la Cámara en relación con los documentos de índole parlamentaria que le remita el Gobierno. Tal función de la Mesa tendrá siempre carácter jurídico-técnico, no pudiendo responder en ningún caso a criterios de oportunidad política”⁵³ (STC 44/2018). De esta manera, recibido el parecer del Gobierno, deberá la Mesa de la Cámara ejercitar el control que determine que la actuación del Ejecutivo es conforme a Derecho, y sólo acreditada ésta, cabe admitir o en su caso frustrar legítimamente el derecho de enmienda de los parlamentarios, en aras de garantizar la salvaguarda del bien superior que constituye la competencia exclusiva del Gobierno para establecer la planificación económica de su política. La función de calificación del parecer gubernamental examinará:

- a) La regularidad formal del acuerdo que expresa el parecer del Ejecutivo, comprobando, -normalmente a través de la certificación que reciben las Cámaras-, que el acuerdo ha sido adoptado por el único órgano con competencia para ello, el Consejo de Gobierno respectivo, o en el Estado el Consejo de Ministros. No colmarían este requisito las eventuales manifestaciones o informes de autoridades subordinadas, directores generales, o incluso el Ministro del ramo. En estos extraños supuestos cabría barajar que la Mesa de la Comisión reclamase del Ejecutivo que el improrrogable plazo que dispudiese manifestase su criterio, dado que lo remitido no podría considerarse su parecer.
- b) La remisión del parecer en el plazo conferido para ello; lo que plantea el caso en el cual el Gobierno no manifieste parecer alguno. A diferencia del procedimiento legislativo ordinario -en el que las enmiendas con inciden-

53 STC 44/2018, de 26 de abril de 2018, FJ 5 d).

cia presupuestaria a un proyecto de ley-, así como, las proposiciones de ley que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos, no existe en los reglamentos parlamentarios un precepto que impulse -en el sentido de admisión- las enmiendas sobre las que se ha requerido el parecer del Ejecutivo. Por ende, ante la ausencia de su conformidad o disconformidad, queda en suspenso la admisión de la referida enmienda al proyecto de ley de presupuestos. De *lege ferenda* debiera considerarse un mecanismo que resuelva esta indefinición, dado que el elevado número de enmiendas a considerar pueden llevar a situaciones de esta naturaleza, en las que serviría de orientación un criterio reglamentario supletorio de la falta de manifestación gubernamental. Por otro lado, no cabría considerar sanción alguna por remisión extemporánea del parecer del Ejecutivo, salvo las consecuencias lesivas para el autor de la enmienda que de manera extemporánea recibiera la conformidad, que podría toparse con el proyecto de ley ya dictaminado por la Comisión, a título de ejemplo.

- c) La expresa conformidad o disconformidad del Gobierno sobre la enmienda. Sería un contrasentido que el acuerdo del Ejecutivo no manifestase con carácter expreso su parecer, abocando a una situación de indefinición en este trámite. En Navarra y también en Extremadura, este requisito del parecer del Gobierno, operaría no sólo como en los reglamentos que se han denominado anteriormente como del primer grupo, para enmiendas que supongan minoración de ingresos, sino también las que supongan aumento de gastos; y en ambos casos dicho parecer se requerirá en el caso de Navarra cuando no se especifiquen los recursos consignados en el proyecto de ley que hayan de financiar el objeto de la enmienda. En el ámbito de Extremadura, y sin distinción, señala el reglamento que deberán proponer una baja o alta de igual cuantía en la misma sección y que no pueden cambiar la fuente de financiación y, en su caso, el mismo porcentaje de cofinanciación, cuando ésta sea de carácter finalista y, por lo tanto, se pueda producir minoración de ingresos para la comunidad autónoma⁵⁴.

Como particularidad, el artículo 162.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid señala en la letra d) que las enmiendas parciales no podrán afectar a los créditos destinados al pago de la deuda pública y sus intereses, salvo que medie parecer expreso favorable del Consejo de Gobierno. Sin embargo, en el apartado siguiente de ese mismo artículo señala que

54 Vid. Artículo 185.3 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

“[d]e no haber sido inicialmente consultado en la forma reglamentariamente establecida, el Consejo de Gobierno podrá manifestar su disconformidad a la tramitación de enmiendas que no se ajusten a las condiciones establecidas en los apartados anteriores, en cualquier momento del procedimiento legislativo. La disconformidad supondrá la paralización de la tramitación de las enmiendas afectadas, que solo podrá reanudarse previo acuerdo de subsanación adoptado al efecto por la Mesa de la Comisión y en los términos y con las condiciones contenidas en el mismo y en el presente Reglamento”. Es llamativo que en el caso madrileño el parecer del Gobierno opera respecto de múltiples supuestos, y no sólo el referido en la letra d)⁵⁵. Se observa que esos apartados anteriores refieren todos los requisitos de admisibilidad de cualesquiera enmiendas, no sólo, las que se hayan de comunicar al Ejecutivo. Resulta laudable que se prevea la garantía de manifestación de su criterio en cualquier tiempo.

55 Vid. Artículo 162.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid:

“2. Se considerarán enmiendas parciales las que, sin estar comprendidas en el apartado anterior, se formulen al articulado o al estado de autorización de gastos, en cualquiera de sus clasificaciones. Habrán de ser coherentes con el contenido del proyecto de ley y quedarán sujetas a las siguientes condiciones:

a) Las que supongan aumento de los créditos presupuestarios únicamente podrán ser admitidas a trámite si proponen, en el mismo documento, una baja de igual cuantía en el propio articulado, en la misma Sección o en las Secciones correspondientes a créditos centralizados, cuando esto último no esté prohibido por una norma de rango legal.

b) Las que afecten a gastos vinculados a ingresos no podrán suponer minoración del porcentaje de financiación que corresponda a la Comunidad de Madrid por disposición legal, normativa comunitaria o acuerdo vinculante previo.

c) Las que afecten al fondo de contingencia no podrán suponer minoración del mismo por debajo de los límites legalmente establecidos al efecto.

d) No podrán afectar a los créditos destinados al pago de la deuda pública y sus intereses, salvo que medie parecer expreso favorable del Consejo de Gobierno.

e) No se admitirán enmiendas al articulado que supongan alta, baja o modificación de las cuantías numéricas del estado de gastos, ni alteración de la finalidad o régimen de aplicación de sus partidas, salvo que se formulen en relación con preceptos del propio texto articulado del proyecto de ley que sí contengan dichas operaciones, en cuyo caso, estos se podrán enmendar con la misma vinculación jurídica.

f) Las enmiendas a cualquiera de los parámetros de programa del estado de gastos que no impliquen por sí solas incremento de crédito se formularán en un documento independiente por cada una de ellas, expresando con claridad los objetivos, actividades, indicadores u otros parámetros afectados, así como si las mismas están vinculadas a enmiendas de incremento de crédito; en este caso la decisión sobre esta se extenderá automáticamente a aquella.”

Pues bien, existen dos alternativas para la Mesa de la Comisión:

- En caso de prestación de conformidad, acreditada ésta, procederá sin solución de continuidad la admisión a trámite por la Mesa de la Comisión.
- Por contra, manifestada expresamente la disconformidad, del Ejecutivo, procede inadmitir la enmienda referida por la Mesa de la Comisión. Cabría plantearse si en este punto sería exigible un control material de la disconformidad del Gobierno, similar al que procede cuando éste hace uso de su facultad de veto presupuestario. No parece que sea posible trasladar esta teorización al trámite que se analiza, toda vez que las previsiones reglamentarias no ofrecen un margen de apreciación alguno, ya que el Gobierno para oponer su disconformidad no ha de justificar el impacto al presupuesto en curso, -el cual aún está in fieri-, sino que le basta oponerse sin más. Por esta razón, no es posible que la Mesa de la Comisión rechace la disconformidad, por improcedente. Se trata de un veto *sui generis*, en el cuál la calificación tiene vedado un control material.

Como supuesto singular cabe imaginar que se comuniquen varias enmiendas por la Mesa de la Comisión, y olvide pronunciarse el Ejecutivo sobre alguna de ellas. Dado que las regulaciones parlamentarias condicionan la tramitación de la enmienda al parecer del Ejecutivo, no habiéndose expresado éste, llevaría a la Mesa de la Comisión a requerir del Ejecutivo que en el improrrogable plazo que disponga, manifestase su criterio.

En último lugar, no existe ningún mecanismo en los reglamentos referidos para resolver una eventual discrepancia entre los Ejecutivos y las Mesas de la Comisiones, lo cual sería deseable, dado que así se prevé en otros procedimientos legislativos ordinarios; aunque también en el reglamento parlamentario de Navarra, que prevé un mecanismo adicional de resolución de discrepancias entre la Mesa de la Comisión y el Ejecutivo, en este caso, la Diputación Foral, respecto de la implicación presupuestaria de las enmiendas al proyecto de ley foral de presupuestos, en cuyo caso se resolverá por la Junta de Portavoces⁵⁶.

56 Vid. Artículo 155.3 del Reglamento del Parlamento de Navarra.

III. La fuerza vinculante de los presupuestos generales aprobados en la función legislativa: consecuencias en el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos de los parlamentarios.

1. Introducción.

La promulgación y la publicación de la Ley de Presupuestos Generales, no sólo operan como condiciones de eficacia inherentes a toda norma jurídica, sino que delimitarán grandemente el papel de las cámaras legislativas, ya sea en cuanto al derecho de iniciativa legislativa, ya sea en cuanto al derecho de enmienda; que le puedan corresponder tanto a los diputados *uti singuli* como a los grupos parlamentarios en su caso. Dicha delimitación obedece a un fin superior, ya que con ella se pretende armonizar cualquier nueva iniciativa o enmienda con el escenario de ingresos y gastos aprobado para el ejercicio corriente, de manera que no se desconozca la autorización conferida al Gobierno por medio de la ley de presupuestos, comprometiendo seriamente su actuación política y la ejecución presupuestaria en curso. Siendo ésta la finalidad primordial, esta limitación persigue como fines derivados que no se sustraiga al Gobierno el monopolio de la iniciativa en cuanto la ley de presupuestos, así como, que se respeten la gestión y ejecución presupuestaria por el Gobierno sobre la base de las cuentas aprobadas previamente por los Parlamentos.

A pesar de que en la práctica parlamentaria, ha despertado un enorme interés el veto presupuestario, no es menos desdeñable referir una serie de limitaciones que, sin pretender enmendar un proyecto de ley que se sustancie en las Cámaras, afecten a la iniciativa legislativa. Por ello, se hace necesario analizar no sólo la incidencia del marco presupuestario en el programa legislativo del Gobierno, sino en el derecho fundamental de iniciativa legislativa.

La progresiva extensión del derecho de iniciativa legislativa ha hecho proyectar limitaciones también a su ejercicio, de las que se dará cuenta inmediatamente, y que responden generalmente –salvo alguna excepción–, a la exclusión material de la materia presupuestaria. Asimismo, la sensibilidad que suscita este campo por su directa relación con la dirección de la política, hace que el Legislador prive – en virtud de la autonomía parlamentaria, a través de su potestad de autorregulación– a determinados procedimientos legislativos de su intervención en materia presupuestaria, de los que se dará cuenta también.

2. La materia presupuestaria como limitación al ámbito material de iniciativa legislativa y enmienda de los parlamentarios: examen jurisprudencial del veto presupuestario.

La materia presupuestaria constituye en sí misma un elemento que determinará modulaciones en los sujetos apoderados con el derecho de iniciativa legislativa. Para analizar en primer término las limitaciones que operan sobre el *ius in officium* de los parlamentarios en lo tocante a las proposiciones de ley que puedan presentar, resulta conveniente comenzar por el examen jurisprudencial del veto presupuestario⁵⁷. Podría pensarse que esta facultad gubernamental ha sido objeto de intenso tratamiento por el Tribunal Constitucional. Desgraciadamente, no ha sido así. El Alto intérprete de la Constitución se ha pronunciado en varias ocasiones, pero han sido muy pocas las sentencias que han aquilatado la figura del veto presupuestario, siendo especialmente interesantes los últimos pronunciamientos, por cuanto precisan esta potestad del Ejecutivo. Podría hacerse un bosquejo de la evolución jurisprudencial citada:

- Primera fase: no se puede controlar el veto presupuestario por los órganos del Parlamento sino a través de la privación de la confianza parlamentaria al Ejecutivo. En esta fase primitiva, se encuadra la Sentencia del Tribunal Constitucional 223/2006, de 6 de julio, en la que se resuelven dos recursos de inconstitucionalidad —uno del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, y otro de 81 senadores del Grupo Socialista— frente a la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura que desnaturalizó la facultad de veto del Ejecutivo al preceptuar que podía el Pleno de la Cámara decidir sobre la conformidad de la Junta de Extremadura cuando fuera manifiestamente infundada y no existiera coincidencia con la interpretación que hiciera la Mesa de la Asamblea. Se formula una cuestión que se espera, que sea resuelta, al final del FJ 4: “[a]sí las cosas, la cuestión a resolver es si la atribución al Pleno de la Asamblea de la facultad de rechazar por notoriamente infundada la oposición del Gobierno a la tramitación de una enmienda o de una proposición de ley que alteren las previsiones presupuestarias en relación con los créditos y los ingresos es o no contraria al art. 60.b) EAE⁵⁸”.

57 Delgado Ramos afirma que “*En ese sentido, la disconformidad manifestada por el Gobierno —el llamado «veto presupuestario»— del art. 134.6 de la Constitución colabora al cumplimiento de ese fin, al articularse como un mecanismo constitucional de defensa de la integridad del Presupuesto aprobado, limitando las funciones legislativa y de control del Parlamento*”, en DELGADO RAMOS, D “El veto presupuestario del Gobierno”, *Revista de Estudios Políticos*, n° 183, 2019, p. 96.

58 STC 223/2006, de 6 de julio, FJ 4.

En aquel momento el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales estas normas reglamentarias por conculcar el Estatuto de Autonomía de Extremadura considerando que esa reforma llevó “*pura y simplemente a privar al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de la facultad que tiene reconocida en el art. 60.b) EAE, facultad que viene justificada como consecuencia de la asunción de los principios básicos del llamado «parlamentarismo racionalizado» por parte tanto del Texto constitucional español como de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas*”⁵⁹.

En estos puntos interesa señalar que se plantea el Tribunal Constitucional una defensa de la potestad de veto basada en las denominadas dos confianzas del Ejecutivo: la confianza de la Cámara que ha obtenido mediante la investidura, y la confianza que se le reconoce derivada de la aprobación de los presupuestos. Así “*el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución*”⁶⁰, no pudiéndose “*sin el consentimiento del Ejecutivo plantearse iniciativas que alteren el equilibrio de los presupuestos*”⁶¹.

Concluye la Sentencia que por ende “[d]entro del período de vigencia de un presupuesto, siempre podrá la Asamblea, en caso de discrepancia grave, retirar la confianza parlamentaria al Gobierno utilizando al efecto los instrumentos de censura que están a su disposición”⁶². A pesar de lo anteriormente analizado, deja sin dar respuesta a la cuestión que formula en el FJ 4 *in fine*, en lo que probablemente hubiera sido clave a los efectos de haber dado cumplida justificación desde la perspectiva del parlamentarismo racionalizado que invoca el propio Tribunal.

- Segunda fase, las Mesas de las Cámaras tienen encomendado el control de los escritos de índole parlamentaria y sólo pueden revisar el criterio del Gobierno cuando tenga un carácter manifiestamente infundado. A esta fase pertenece la Sentencia del Tribunal Constitucional 242/2006, de 24 de julio de 2006, en la que se resuelve un recurso de amparo -promovido por diputados miembros del Grupo Parlamentario Popular Vasco- frente al Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco que desestimó la reconsideración del otro Acuerdo del mismo órgano que inadmitió a trámite la proposición de ley del

59 Ibid. FJ 6.

60 Ibid. FJ 5.

61 Ibid. FJ 6.

62 Ibid. FJ 6.

grupo recurrente. A pesar de no distar sino varios días de la otra sentencia comentada en la denominada “primera fase”, se llega a pronunciamientos bien distintos, dando un auténtico giro al estado de la cuestión. En su fundamentación indica el Tribunal Constitucional que la disconformidad manifestada por el Ejecutivo “debe ser expresa y debe basarse en el aumento de los créditos o las (sic) disminución de los ingresos presupuestarios como consecuencia de la proposición de Ley objeto de discusión⁶³”.

Esta última formulación supone un giro copernicano respecto de la primera fase antes relatada por cuanto viene a situar la cuestión desde el prisma de los derechos fundamentales en liza cuando el Ejecutivo ejerce su veto presupuestario. En este supuesto de hecho el Tribunal Constitucional defiende la facultad de calificación de las Mesas de las Cámaras, en el control de regularidad de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, en el ejercicio de sus funciones de calificación sobre la disconformidad manifestada por el Ejecutivo, otorgándole a los Parlamentos y sus Mesas “*un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer*⁶⁴”. Por ello, el control que ejercen las Mesas en el ejercicio de sus funciones de calificación goza de legitimidad constitucional según el Tribunal Constitucional ya que estos órganos rectores “*cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras (...)*⁶⁵”. Por todo lo anterior, compete a las Mesas “*verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria*⁶⁶”.

En prueba del cambio de paradigma, se afirma que “*(...) en este tipo de procedimientos el control de la actividad parlamentaria debe realizarse exclusivamente desde la perspectiva de los derechos fundamentales (...)*⁶⁷”, teniendo en cuenta que “*que el artículo 23.2 CE no contempla un derecho fundamental de los parlamentarios al cumplimiento de la legalidad parlamentaria, sino un derecho a ejercer las facultades inherentes al núcleo de su función representativa de acuerdo con lo previsto en dicha normativa y en condiciones de igualdad.*⁶⁸”. Y como en el ejercicio de las funciones de calificación, las decisiones de inadmi-

63 STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 3.

64 Ibid. FJ 4.

65 Ibid. FJ 4.

66 Ibid. FJ 4.

67 Ibid. FJ 4.

68 Ibid. FJ 4.

sión de escritos o documentos de índole parlamentaria “*pueden implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana, también hemos exigido que las mismas estén formal y materialmente motivadas, a fin de que tras ellas no se esconda un juicio sobre la oportunidad política, en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria (...)*”⁶⁹.

Detalla el Alto Tribunal los requisitos del veto presupuestario, considerando que se trata de una facultad del Gobierno integrada por:

- 1) Elementos formales: como el término o plazo para expresar su parecer de disconformidad el Ejecutivo⁷⁰.
- 2) Elementos materiales: como son la concurrencia del supuesto de hecho (aumento de créditos o disminución de los ingresos)⁷¹.

Es entonces cuando el Tribunal Constitucional señala que “[a]unque la propia normativa aplicable limita la conformidad del Gobierno a la concurrencia de un requisito material (...), abre las puertas a un control desde la perspectiva de la proporcionalidad y razonabilidad”⁷². Considerando que la Mesa del Parlamento no debe obstaculizar el ejercicio del veto presupuestario, también afirma que “es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno”⁷³. Ciertamente, culmina así el giro jurisprudencial el Alto Tribunal, sin perjuicio de los interrogantes que dejará abiertos esta Sentencia al aludir a un control de menor intensidad que deban efectuar tanto la Mesa del Parlamento y el propio Tribunal.

- Tercera fase, las Mesas de las Cámaras deben controlar formal y materialmente el veto gubernamental y pueden rechazarlo si de su análisis se constata la ausencia de sus requisitos. A esta fase pertenecen las Sentencias del Tribunal Constitucional 34/2018 de 12 de abril de 2018, por la que resuelve un conflicto entre órganos constitucionales promovido por el Gobierno de la Nación frente a los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados; 44/2018, de 26 de abril de 2018, por la que se resuelve otro conflicto entre

69 Ibid. FJ 4

70 Ibid. FJ 6.

71 Ibid. FJ 6.

72 Ibid. FJ 6.

73 Ibid. FJ 6.

los mismos órganos constitucionales; 94/2018, de 17 de septiembre de 2018, por la que se resuelve un recurso de amparo promovido por el portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados en relación con los acuerdos de la Mesa de la Cámara que inadmitieron una iniciativa parlamentaria; y 17/2019, de 11 de febrero de 2019, por la que se resuelve un recurso de amparo promovido por el portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados en relación con los acuerdos de la Mesa de la Cámara que inadmitieron una iniciativa parlamentaria.

En la STC 34/2018 se resuelve un conflicto entre órganos constitucionales contra el acuerdo de la Mesa de la Cámara que rechazó la disconformidad que había expresado el Gobierno en uso de la prerrogativa del artículo 134.6 CE, a la tramitación por el Pleno de la Cámara de una proposición de ley orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista. El Tribunal Constitucional afirma en los fundamentos jurídicos que ésta es la primera ocasión en la que debe abordarse la interpretación del artículo 134.6 CE en el marco de un conflicto entre órganos constitucionales. No en vano trae a colación lo resuelto en las SSTC 223/2006 y 242/2006, pero indica que

“[e]ste conflicto refleja con nitidez el sistema de contrapoderes que se proyecta sobre el presupuesto en nuestro sistema parlamentario, concretado en el artículo 134 CE. (...) Esta singularidad se refleja en el propio artículo 134 CE que, entre otras cosas, atribuye en exclusiva al Gobierno la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria mediante el proyecto de ley de presupuestos, norma que, como se ha recordado en numerosas ocasiones, debe precisamente ceñirse al contenido específico que le es propio y al que está reservada (...) A su vez, el artículo 134 CE atribuye en exclusiva al Parlamento la aprobación de dicha ley, sentando así el principio de legalidad presupuestaria (...)”⁷⁴.

Es a continuación el fundamento jurídico 7 de dicha STC 34/2018, el que precisa el concreto alcance de la potestad del artículo 134.6 CE en estos términos:

74 STC 34/2018, de 12 de abril, FJ 6.

- a) En cuanto a su alcance objetivo:** como consecuencia del monopolio gubernamental en la iniciativa presupuestaria, también fiscaliza el Ejecutivo su modificación. De ahí que el Gobierno tenga la potestad de “*prestar su conformidad, o bien vetar, toda aquella proposición o enmienda «que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (art. 134.6 CE)*”⁷⁵. No en vano el Tribunal Constitucional aclara que no toda iniciativa será neutral, lo que conlleva circunscribir el alcance de la prerrogativa gubernamental a las medidas con incidencia real y efectiva.
- b) En cuanto a su alcance temporal:** “*(...) el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el artículo 134 CE*”⁷⁶.
- c) En cuanto a la motivación del veto:** “*(...) el Gobierno podrá oponerse sólo en aquellos casos en los cuales la medida propuesta, enmienda o proposición, incida directamente en el citado presupuesto*”⁷⁷. Pero el Tribunal Constitucional efectúa un razonamiento de máxima importancia para la cuestión que se analiza indicando que la precisión de la concreta partida presupuestaria pasa por la identificación de los créditos que específicamente se verían afectados, cumpliéndose así el requisito de la motivación. Sólo ello justifica el presupuesto habilitante del veto presupuestario referido al presupuesto en curso de ejecución en garantía del cual se reconoce la prerrogativa.
- d) En cuanto al procedimiento:** “*(...) los artículos 134.6 CE y 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados se limitan, como se ha constatado ya, a establecer la necesidad de que el Gobierno manifieste su conformidad a la tramitación de aquéllas iniciativas parlamentarias que implicaran aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios*”⁷⁸.

Considerando el carácter técnico jurídico de la función de calificación atribuida a las Mesas de las Cámaras, éstos órganos deben controlar la regularidad del veto gubernamental e incluso rechazar la disconformidad del Ejecutivo cuando no haya concretado la afectación al presupuesto. Por eso, “*(...) el tipo de control que la Mesa debe ejercer ha de ceñirse a comprobar que el veto ejercido es efec-*

75 Ibid. FJ 7.

76 Ibid. FJ 7.

77 Ibid. FJ 7.

78 Ibid. FJ 7.

tivamente de índole presupuestaria, (...) sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis."⁷⁹. Ahora bien, las facultades de calificación tienen un límite en este punto ya que en ningún caso la Mesa puede sustituir al Gobierno en su apreciación. Insiste el Tribunal en que junto al respeto y garantía de los derechos fundamentales, debe igualmente respetarse la competencia constitucional y estatutaria del Ejecutivo en materia presupuestaria, todo ello en el marco del principio de lealtad institucional.

Aplicando la doctrina expuesta fue desestimado el conflicto entre órganos constitucionales, considerando válida la intervención de la Mesa de la Cámara en su calificación y rechazo de la disconformidad del Gobierno.

La STC 44/2018⁸⁰ plantea otro conflicto entre órganos constitucionales del Estado promovido por el Gobierno contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que rechazó la disconformidad que había expresado el Gobierno conforme al artículo 134.6 CE, a la tramitación por el Pleno de la Cámara de una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista. Sin embargo, en su texto reproduce la meritada sentencia los fundamentos expuestos en la muy cercana STC 34/2018, terminando por desestimar el conflicto entre órganos constitucionales, dando por válida la actuación de la Mesa.

La STC 94/2018 resuelve un recurso de amparo promovido por la portavoz del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados frente a los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que desestimaron en trámites inicial y de reconsideración la solicitud de toma en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados de una proposición de ley, en la medida en que se esgrime la prestación de conformidad del órgano rector a la aplicación por parte del Ejecutivo de la facultad de veto del artículo 134.6 CE. Luego de invocar las SSTC 34/2018 y 44/2018, dedica el fundamento jurídico 5 apartado b) a las funciones de la Mesa del Congreso. De dicha fundamentación debe destacarse la idea de que las Mesas asumen en relación al ejercicio de la prerrogativa de veto una doble responsabilidad:

- **Función de control reglado del veto gubernamental:** *“de una parte, tiene atribuida la función de revisión del ejercicio por el Gobierno de la fa-*

79 Ibid. FJ 7.

80 STC 44/2018, de 26 de abril.

*cultad de veto, ex artículo 134.6 CE, sobre las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios, en los términos y con las limitaciones que, a continuación, se expondrán(...)*⁸¹". Se trata de un control reglado doble sobre el ejercicio de la facultad del Gobierno de carácter técnico-jurídico, que en ningún caso puede responder a criterios de oportunidad política:

- i. Control formal:** de acuerdo con el Tribunal Constitucional "*bastará con verificar que el Gobierno haya dado respuesta expresa y motivada a la remisión de la proposición de ley, a los efectos de mostrar su conformidad o disconformidad, en este último caso a la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante (aumento de los créditos o disminución de los ingresos) y que lo haya hecho dentro de plazo, o alternativamente, que dicha respuesta no se haya producido, debiendo obrar entonces en la forma prevista en el artículo 126.3 RCD (dar curso a la proposición de ley)*"⁸²".
 - ii. Control material:** que conforme al Tribunal Constitucional el ejercicio de las funciones de calificación que corresponden a la Mesa comprenden la facultad de rechazar el veto presupuestario cuando el Gobierno no motive su disconformidad, en definitiva, cuando ante la falta de precisión de la partida presupuestaria no pueda colegirse la afectación al presupuesto. Este control material no puede sustituir al Gobierno en su apreciación, y ha de ejercerse con arreglo al principio de lealtad institucional.
- **Función de salvaguardia de los derechos fundamentales de los parlamentarios derivados del artículo 23 CE, es decir del *ius in officium*:** en la medida en que la ponderación del ejercicio de la prerrogativa del Ejecutivo ha de estar informado por la constatación del presupuesto habilitante del mismo, para así garantizar que la restricción de los derechos de participación de los parlamentarios se halla legítimamente ejercitada. La salvaguarda de los derechos fundamentales en juego ha de conducir a desechar un veto presupuestario incorrectamente opuesto.

Concluye la Sentencia estimando el recurso de amparo por entender que se ha vulnerado el derecho de ejercer las funciones representativas en la medida que la

81 STC 94/2018, de 17 de septiembre, FJ 5 b).

82 Ibid.

Mesa de la Cámara asumió la fundamentación dada por el Ejecutivo que extralimitaba su facultad de veto a escenarios presupuestarios plurianuales. A diferencia de los casos anteriores (SSTC 34/2018 y 44/2018), en el presente caso el supuesto de hecho impugnado parte de la aceptación por la Mesa de la Cámara la disconformidad gubernamental que determinó el veto a la iniciativa parlamentaria.

Finalmente la STC 17/2019 resuelve un recurso de amparo promovido por la portavoz del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados frente al acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que, con aceptación del criterio del Gobierno de la Nación, resolvió que no procedía someter a la toma de consideración una proposición de ley. Comparte en todo la motivación y fundamentación de la STC 94/2018, lo que determinó que se estimara también el recurso de amparo al declarar la vulneración del derecho al ejercicio del cargo público representativo en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. Ello es debido a la asunción por la Mesa de la Cámara del criterio gubernamental que fue considerado suficientemente motivado, cuando lo cierto es que no se ajustaba al alcance temporal del veto, y carecía de una *“fundamentación objetiva, pues no establece la relación directa entre las medidas de la proposición de ley y las concretas partidas presupuestarias de gastos que se verían afectadas (...)”*⁸³; pues como afirma el Tribunal Constitucional el presupuesto habilitante del veto parte de una conexión que *“debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética”*⁸⁴.

De esta breve síntesis jurisprudencial se pueden extraer algunas conclusiones relevantes que operan como el contrapeso a la limitación del *ius in officium*:

- En primer lugar, que corresponde a las Mesas de las Cámaras –o en su caso Mesas de las Comisiones Parlamentarias-, velar por el correcto ejercicio de la potestad de veto por el Ejecutivo, habida cuenta que está en liza la garantía del derecho fundamental de los parlamentarios.
- En segundo lugar, para dar cumplimiento a lo anterior, las facultades de calificación de las Mesas de las Cámaras –o de las Comisiones Parlamentarias-, se extienden no sólo al control reglado del parecer del Ejecutivo vetando en su caso, sino también al control material del mismo, examinando la motivación del mismo.

83 STC 17/2019, de 11 de febrero, FJ 4 b).

84 Ibid.

- De cuanto se ha expuesto, parece que el quid del veto presupuestario hoy radica en la precisión de la partida presupuestaria por el Ejecutivo y por ende en la motivación suficiente. No basta en definitiva invocar una partida del presupuesto corriente, pues es preciso justificar en definitiva el presupuesto habilitante de la prerrogativa del Ejecutivo de suerte que quede acreditada la incidencia en el presupuesto, es decir, a qué partida afecta y en qué medida. En suma, no puede convertirse la invocación de la partida presupuestaria en una mera cita formal de la misma ya que el efecto del veto frustrará la propia función del Legislativo.
- Finalmente, que las Mesas parlamentarias pueden rechazar el veto presupuestario siempre que en la ponderación del derecho fundamental en juego resulte que el Ejecutivo no ha ejercitado correctamente su prerrogativa bien por no concurrir el presupuesto habilitante; bien por no motivar fundadamente los motivos de su disconformidad.

3. El veto presupuestario en los procedimientos legislativos.

De acuerdo con la doctrina expuesta podemos diferenciar dos supuestos:

- Cuando el Ejecutivo ejercita la iniciativa legislativa a través de la aprobación de proyectos de ley, que suele situar la problemática del veto presupuestario en una fase posterior del procedimiento legislativo, concretamente en la fase de enmiendas al articulado.
- Y por su parte, cuando se trata de proposiciones de ley es dable diferenciar el veto presupuestario inicial, antes del trámite de toma en consideración.

a) Veto frente a las enmiendas al articulado o parciales.

No es uniforme la regulación en el Derecho Parlamentario Español sobre el órgano y el momento oportuno del procedimiento legislativo en el cual se aprecia la incidencia presupuestaria de las enmiendas parciales o al articulado deducidas frente a un proyecto de ley, ya que en ocasiones la apreciación sobre la incidencia presupuestaria para su traslado al Ejecutivo no corresponde a las Mesas sino a la Ponencia como sucede en Galicia⁸⁵. Ciertamente, los supuestos controvertidos sobre los que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional analizan y perfi-

85 Cfr. Artículo 113.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia.

lan el veto presupuestario, estudiando su naturaleza jurídica y facilitando la labor de los operadores jurídicos y actores políticos en el ejercicio de sus funciones. Que se hayan planteado frente a proposiciones de ley de parlamentarios, no impide en absoluto trasladar estos fundamentos jurídicos a todo veto presupuestario que pueda el Ejecutivo formular con arreglo al ordenamiento jurídico, bien sea frente a enmiendas de los parlamentarios, o bien frente al ejercicio de la iniciativa legislativa por otros sujetos legitimados. A la postre, lo que está en juego, es el plan presupuestario del Ejecutivo, que para su preservación, hace que el Gobierno deba valerse de su prerrogativa, la cual ha de ejercer conforme a la interpretación constitucional de la misma. De ser así, comportará una frustración legítima del derecho de participación política, en aras de otro bien jurídico superior, cual es el respeto a la autorización dada por el Legislativo, y el respeto a la titularidad exclusiva gubernamental para elaborar proyectos de ley de presupuestos, y para promover sus eventuales modificaciones.

Debe significarse en este punto la destacable ausencia en el Reglamento del Parlamento de La Rioja de la previsión del veto presupuestario frente a las enmiendas al articulado presentadas ante un proyecto de ley que se encontrare en tramitación. Por el contrario, sólo prevé la manifestación del criterio gubernamental en el caso de proposiciones de ley que implicaran aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios⁸⁶. Debe entenderse que dicha omisión no produciría una mutación del sistema constitucional y estatutario de división de funciones en materia presupuestaria. Si puede el Gobierno frustrar una proposición de ley por atentar contra su plan presupuestario en marcha, cuanto más podrá frustrar una enmienda a un proyecto de ley que haya presentado. No obstante, debe reiterarse lo asombroso de la ausencia de previsión reglamentaria.

b) Veto presupuestario frente a proposiciones de ley.

Puede apreciarse la disconformidad gubernamental en el momento previo a su toma en consideración por la Cámara, teniendo presente que la Mesa deberá ejercitar sus facultades de control sobre la regularidad del veto que en su caso ejercite el Ejecutivo. Tratándose de proposiciones de ley, la admisión por la Mesa de la disconformidad gubernamental determinará la inadmisión de la proposición de ley, en los mismos términos que las enmiendas parciales.

86 Cfr. Artículo 108 del Reglamento del Parlamento de La Rioja.

4. El veto presupuestario en otros supuestos.

La facultad de veto ha sido analizada tanto en proyectos de ley del Ejecutivo en lo relativo a las enmiendas que se puedan formular; como respecto de las iniciativas legislativas de los parlamentarios ante la Cámara mediante la presentación de proposiciones de ley. Sin embargo cabe plantearse su aplicabilidad también respecto de las proposiciones de ley presentadas por otros sujetos legitimados porque en la generalidad de los supuestos las proposiciones de ley de otros sujetos legitimados no disponen de un cauce procedimental propio sino que se remiten a las reglas generales de las proposiciones de ley de los parlamentarios, sin perjuicio de trámites adicionales previos derivados de su propia naturaleza, por ejemplo los propios de las iniciativas legislativas populares. Asimismo, no tendría sentido que otras iniciativas legislativas sí pudieran incidir –sin justificación aparente– en el plan presupuestario del Ejecutivo, frente a las limitaciones de las iniciativas parlamentarias.

a) Frente a las proposiciones de ley de iniciativa popular.

Sin embargo, en el ámbito del Derecho Parlamentario comparado se pueden encontrar ejemplos de regulaciones que han regulado la afectación presupuestaria respecto de proposiciones de ley presentadas por sujetos distintos de los parlamentarios. Así por ejemplo la Ley catalana 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular, contempla en la Disposición Adicional Tercera que conforme al apartado 1, “[s]i la proposición de ley puede implicar un aumento de créditos o una disminución de ingresos con relación al presupuesto vigente en el momento de su tramitación parlamentaria, la ley resultante de la iniciativa legislativa popular no puede entrar en vigor, en la parte que comporte dicha afectación presupuestaria, hasta el ejercicio presupuestario siguiente o, si procede, hasta otro posterior, si así lo determina la propia proposición de ley”.

Pareciera que la afectación presupuestaria no se canaliza a través del veto presupuestario, mas no es así. El apartado 2 indica que a los efectos anteriores, la Mesa del Parlamento ha de enviar la iniciativa legislativa popular al Gobierno para que se posicione sobre sus efectos económicos en el plazo de ocho días; y si considera –conforme al apartado 3– que se produce afectación presupuestaria, la Mesa ha de admitir a trámite la proposición de ley en los términos establecidos por el apartado 1. Finalmente, si el Gobierno no se pronuncia en el plazo de ocho días, el silencio se entiende en el sentido de que no existe afectación presupuestaria.

Esta previsión del derecho catalán, que se reproduce en el artículo 139 del Reglamento del Parlamento de Cataluña introduce una particularidad muy relevan-

te en la que el efecto natural del veto presupuestario no se produciría, al no frustrarse la iniciativa popular, sino que defiere temporalmente la vigencia de la norma que se apruebe al siguiente ejercicio. A pesar de sus virtudes, resulta que dicha previsión opera en la admisión a trámite de la iniciativa, contemplando sus efectos para una eventual aprobación de la ley como tal. Olvida en definitiva, que en el Reglamento del Parlamento Catalán, previamente ha de aprobarse en el debate de totalidad la tramitación de la iniciativa -según el artículo 141 de ese Reglamento-, antes de seguir la tramitación procedente en Comisión. Por estas razones, la innovación de la previsión analizada radica en que se sortea la facultad de veto como tal que se sustituye por una facultad de demora de la vigencia de la norma, en caso de apreciar el Ejecutivo afectación presupuestaria al Presupuesto en vigor; facultad que en todo caso, operará al final de la tramitación parlamentaria, constituyendo una garantía para el plan presupuestario gubernamental en curso.

Otro supuesto es el que prevé la Ley 2/1985, de 8 de mayo, sobre iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de Castilla-La Mancha, que de acuerdo con el apartado 3 del artículo 4, constituye una causa de inadmisión de la proposición de ley “*c) La expresa negativa del Consejo de Gobierno a su tramitación por implicar aumento de los créditos o disminución de ingresos presupuestarios*”.

b) Frente a proposiciones de ley de otros titulares de iniciativa legislativa.

En el ámbito autonómico se pueden encontrar sujetos distintos que también gozan de iniciativa legislativa ante su respectiva Asamblea Legislativa autonómica, como por ejemplo:

- los ayuntamientos (Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra).
- las corporaciones o entidades locales (Castilla-La Mancha y Extremadura).
- los órganos representativos de los entes supramunicipales (consejos comarcales), (Cataluña).
- las merindades (Navarra).
- las comarcas (Murcia).
- los cabildos insulares (Canarias).
- los consejos insulares (Islas Baleares).
- las instituciones representativas de los territorios históricos: juntas generales (País Vasco).

En todos estos supuestos se reconoce el derecho de las diferentes corporaciones locales para ejercitar su derecho de iniciativa legislativa ante la Asamblea o

Parlamento de la Comunidad Autónoma a la que pertenezca, mediante la aprobación y remisión de una proposición de ley. En algunas ocasiones el reconocimiento del derecho de iniciativa no aparece limitado materialmente, como es el caso de la iniciativa legislativa de los consejos insulares en Baleares⁸⁷; el caso de la iniciativa legislativa de las instituciones representativas de los territorios históricos, esto es, las juntas generales en el País Vasco⁸⁸. Por contra, la iniciativa legislativa de estos otros titulares aparece vedada a la materia presupuestaria en el caso de Navarra⁸⁹, Madrid⁹⁰, Castilla y León⁹¹, Murcia⁹², Asturias⁹³, Cataluña⁹⁴, Andalucía⁹⁵, Castilla-La Mancha⁹⁶ y Canarias⁹⁷ –aunque en este último caso sólo respecto de los cabildos insulares-. En el caso de los ayuntamientos en Canarias no existe aún desarrollo legal de la innovación que introdujo su reforma estatutaria⁹⁸, por lo que en el ínterin resulta de aplicación la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento del Parlamento de Canarias que curiosamente no establece limitación material de esta iniciativa. Por añadidura, debe indicarse que en el caso de Extremadura no se ha producido el desarrollo del Reglamento de su Asamblea en este punto⁹⁹, tan solo contemplándose en la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, la participación en la tramitación parlamentaria de proyectos de leyes y decretos legislativos.

87 Cfr. Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares, artículo 25.

88 Cfr. Artículos 132 y 148 del Reglamento del Parlamento Vasco; artículo 135 del Reglamento de las Juntas Generales de Vizcaya; artículo 179 del Reglamento de las Juntas Generales de Guipúzcoa; y artículo 146 del Reglamento de las Juntas Generales de Álava.

89 Cfr. Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra, artículo 2.

90 Cfr. Ley 6/1986, de 25 de junio, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, artículo 2.

91 Cfr. Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León, artículo 4.2.

92 Cfr. Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de los Ayuntamientos y Comarcas, artículo 3.3.

93 Cfr. Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa popular, artículo 2.

94 Cfr. Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña, artículo 38.

95 Cfr. Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, artículo 3.

96 Cfr. Ley 2/1985, de 8 de mayo, sobre iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de Castilla-La Mancha, artículo 2.

97 Cfr. Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, artículo 18.2.

98 Cfr. Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, artículo 44.3.

99 Cfr. Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, artículo 40.

Sin embargo, debido a que se trata de proposiciones de ley, resulta indiferente que se exceptúe la materia presupuestaria en el tenor literal de la norma que reconoce la iniciativa, pues en ningún caso el reglamento de una cámara ni tan siquiera una ley ordinaria podrían alterar el esquema presupuestario que existe en nuestros entes territoriales directamente ordenado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. De ello se infiere que, si ni siquiera los parlamentarios pueden ejercitar la iniciativa en la materia presupuestaria, cuanto menos los entes locales. De este modo, cualquier iniciativa que pudieran ejercitar los entes locales que pudiera incidir en el presupuesto en curso de ejecución es susceptible de ser vetada por cuanto participa del mismo régimen que cualesquiera proposiciones de ley. De nuevo, tampoco supone obstáculo alguno la falta de previsión de esta cuestión en la generalidad de los reglamentos parlamentarios. Aun así, la precitada Ley 2/1985, de 8 de mayo, sobre iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de Castilla-La Mancha contemplaba como causa de inadmisión la expresa negativa del Consejo de Gobierno a su tramitación por implicar aumento de los créditos o disminución de ingresos presupuestarios (artículo 4.3 letra c).

Por último, pese a lo argumentado, debe significarse la previsión en el ámbito de Andalucía de un fenómeno singular por cuanto parece legitimar un supuesto exceptuado de la posibilidad de veto ya que la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos prevé en la Disposición Adicional única que “[e]n el supuesto de que en el ejercicio de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos se originen gastos no presupuestados, se habilitarán por el Parlamento los fondos necesarios”. Resulta llamativa la previsión dado que la admisión a trámite de la proposición de ley no se ve condicionada por el criterio del Ejecutivo, que en último término no tendría que llevar a cabo modificaciones de crédito dado que conforme a la norma andaluza debe habilitarle créditos el Legislativo. En cualquier caso no parece aceptable considerar exenta de la prerrogativa gubernamental esta iniciativa legislativa local, e igualmente la popular en el caso de Andalucía.

IV. Conclusiones.

1. Los presupuestos generales que el Ejecutivo consiga sacar adelante constituyen la vertebración financiera de su función política, al menos durante la anualidad para la que se aprobaron. No en vano, la confianza parlamentaria del Ejecutivo para el desarrollo anual de su política como refuerzo de la confianza obtenida en la investidura ha perdido hoy en gran medida su significado. La realidad hoy pone de manifiesto que la anualidad del ciclo pre-

supuestario se ve comprometida por la existencia de Gobiernos sin mayorías parlamentarias estables, que no podrán superar el trámite parlamentario aunque se prevea un derecho de enmienda sujeto a limitaciones. Esta situación abocará a escenarios de prórroga presupuestaria o de disolución de la Cámara extinguiendo anticipadamente la Legislatura. A la postre se pone en cuestión el principio de anualidad en los presupuestos normalizándose cada vez más la pervivencia de las leyes de presupuestos más allá del 31 de diciembre del ejercicio para que fueron proyectadas.

2. Una eventual reforma de la LOEPSF debe valorar el restablecimiento de un sistema bicameral imperfecto en el ámbito estatal que elimine la equiparación total de ambas Cámaras. El apartado 6 del artículo 15 de la LOEPSF plantea en la actualidad serios inconvenientes para el Ejecutivo que en su momento no cuente con la mayoría en el Senado. El efecto distorsionante de un veto de una Cámara frente a otra pone de manifiesto la necesidad de emprender una búsqueda de alternativas que no dificulten el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de déficit y deuda pública.
3. Con carácter general las enmiendas al articulado con incidencia en los estados financieros del proyecto de ley de presupuestos se encuentran sometidas al doble régimen que diferencia entre aquellas que supongan aumento de créditos y las que supongan disminución de ingresos. Este diferente tratamiento parte de la propia redacción constitucional para los presupuestos del Estado. Muchas Comunidades Autónomas han acogido esta misma regla. Sin embargo, no se muestra operativa la exigencia del parecer del Ejecutivo en el corto periodo del que se dispone en la tramitación de los presupuestos. La experiencia del Derecho Parlamentario comparada muestra las virtudes de un procedimiento presupuestario en el que reconociendo mayor margen de actuación a los parlamentarios, puedan sujetarse al mismo procedimiento tanto las enmiendas que supongan aumento de créditos como las que modifiquen sustantiva y alternativamente los ingresos, en definitiva permitiéndoles a los enmendantes proponer las modificaciones de créditos oportunas sin que resulte necesario obtener la conformidad del Ejecutivo, siempre en el marco del principio de nivelación que informa el presupuesto.
4. La elaboración doctrinal que ha recibido el veto presupuestario por parte del Tribunal Constitucional ha introducido la visión tutelar de los derechos fundamentales de los parlamentarios garantizando el control y el adecuado ejercicio de la prerrogativa del Gobierno. Este enfoque refuerza la apreciación y en definitiva las facultades de calificación de las Mesas parlamen-

tarias dando carta de naturaleza a un control reglado formal y material que redunde en la realización efectiva del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

5. La clave del control que llevan a cabo las Mesas parlamentarias en el ejercicio de su función de calificación es la verificación de la motivación proporcionada por el Ejecutivo, lo que determina examinar la partida presupuestaria afectada por la iniciativa o enmienda postulada por el diputado o senador. Dicha comprobación tenderá a verificar que no se produce una alegación o cita meramente formal de la partida presupuestaria, sino que al contrario, el Ejecutivo identifica nominalmente la partida que se ve imbricada por la enmienda o proposición deducida, especificándose además en qué medida, de modo que se acredite un impacto actual, real y no potencial.
6. Corresponde a las Mesas parlamentarias velar por la salvaguarda del derecho fundamental de los diputados, senadores y diputados autonómicos a la participación en los asuntos públicos, de manera que toda decisión que se adopte en el trámite de calificación valore a la luz del *ius in officium* que está en liza, el ejercicio de la prerrogativa de veto presupuestario.
7. Finalmente en la valoración de la motivación gubernamental no podrá sin embargo la Mesa sustituir al Ejecutivo en su apreciación, limitándose siempre a verificar las alegaciones proporcionadas por el Gobierno. El control técnico-jurídico que implica el juicio de calificación se circunscribirá por tanto a la verificación del presupuesto habilitante teniendo siempre presente la garantía de los derechos fundamentales de participación política.

V. Bibliografía.

ANTOLÍN RUIZ DE LA CUESTA, B. “Marco jurídico” en MEDRANO PERALES, M. (coord.) et al *Manual didáctico de los Presupuestos Generales del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2019, pp. 47-77.

CARBAJO VASCO, F., “Las transformaciones fiscales de los ochenta”, *Revista De Fomento Social*, nº 178, 1990, p 157.

CHUECA RODRÍGUEZ, R. L., “Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución Española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 10, 1984, pp. 63-90.

CORCUERA TORRES, A. “Los principios presupuestarios”, Universitat Oberta de Catalunya, 2012 en http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/62546/3/Actividad%20financiera%20y%20gastos%20p%C3%BAblicos_M%C3%B3dulo%203_Los%20principios%20presupuestarios.pdf

DELGADO RAMOS, D “El veto presupuestario del Gobierno”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 183, 2019, p. 96.

GARCIA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M.A., *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Civitas Thomson Reuters, Pamplona, 2013.

GUERRERO VÁZQUEZ, P., *Freno constitucional al endeudamiento y descentralización política*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2019.

JIMÉNEZ DÍAZ, A., “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*, nº 104, 2018, pp. 455-484.

MARTÍN NÚÑEZ, E. “La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental: un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la participación política”, *Revista catalana de dret públic*, nº 37, 2008, pp. 315-342.

MARTÍNEZ LAGO, M.A. “Limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los presupuestos”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 21, 1990, p. 109.

MARTÍNEZ LAGO, M.A.. “Las relaciones del Gobierno y el Parlamento en la aprobación de “presupuestos estables” In Procedure di bilancio in chiave di stabilità: un confronto tra Italia e Spagna, 29 de octubre de 2009 Università di Pisa” (No publicado), *E-Print Complutense*, 2009 <https://eprints.ucm.es/id/eprint/11447/>

MORENO GONZÁLEZ, G., *Estabilidad presupuestaria y constitución. Fundamentos teóricos y aplicación desde la Unión Europea*. Tirant lo Blanch (1ª ed), Valencia, 2019.

RIDAO MARTÍN, J. “El «veto» o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una pro-

puesta de revisión”, *Corts: anuario de derecho parlamentario*, nº 32, 2019, pp. 151-186.

RIPOLLÉS SERRANO, M. R. (Coord.) *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Departamento de Publicaciones de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2012.

RODRÍGUEZ BEREIJO. A., “Los fundamentos constitucionales del control interno de la actividad financiera del Estado”, *Ponencias y comunicaciones X Jornadas Control Interno Sector Público*, 1993, p. 21.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *Derecho Parlamentario Español*. Dykinson (2ª ed) Madrid, 2019.

Resumen:

Los presupuestos generales inciden en la función legislativa de las Cámaras, incluso antes de su aprobación, pues en su tramitación parlamentaria el derecho de enmienda se encuentra sujeto a los requisitos establecidos en el bloque de la constitucionalidad y en los Reglamentos parlamentarios, en garantía del monopolio de la iniciativa presupuestaria del Gobierno. Asimismo, una vez aprobados mediante ley, los presupuestos generales tanto en el ámbito del Estado como en cada Comunidad Autónoma condicionarán la función legislativa tanto en la presentación de proposiciones de ley como en la formulación de enmiendas, toda vez que el ejecutivo podrá oponer su veto como mecanismo de salvaguarda del presupuesto en vigor. Estas limitaciones permitirán estudiar la configuración de los derechos de participación de diputados y senadores, y la garantía del control parlamentario de del veto presupuestario.

Summary:

The general budgets have an impact on the legislative function of the Houses, even before their approval, since in their parliamentary processing the right of amendment is subject to the requirements established in the block of constitutionality and in the Parliamentary Regulations, as a guarantee of the Government's monopoly of the budgetary initiative. Likewise, once approved by law, the general budgets both at State level and in each Autonomous Community will condition the legislative function both in the presentation of bills and in the formulation of amendments, given that the executive may veto them as a mechanism for safeguarding the budget in force. These limitations will make it possible to study the configuration of the participation rights of deputies and senators, and the guarantee of parliamentary control of the budget veto.

Palabras clave:

Presupuestos, objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, enmiendas al proyecto de ley de presupuestos, contenido esencial y eventual de la ley de presupuestos, veto presupuestario.

Keywords:

Budgets, budget stability and public debt objectives, amendments to the draft budget law, essential and possible content of the budget law, budget veto.