

Ley de Presupuestos y Constitución.  
Sobre las singularidades de la reserva de ley  
en materia presupuestaria

Miguel Ángel Martínez Lago



E D I T O R I A L   T R O T T A

## Capítulo 6

### LA MODIFICACIÓN DE PRESUPUESTOS GENERALES APROBADOS

#### 1. REAFIRMACIÓN DE LA NECESIDAD DE LEY PARA MODIFICAR LOS PRESUPUESTOS APROBADOS

Uno de los aspectos que corroboran el carácter específico de la reserva de Ley en materia presupuestaria y el sentido de norma para la producción jurídica del artículo 134 CE, es el que aparece contemplado en los apartados 5.º y 6.º de este precepto, cuya verdadera razón de ser y de operar pasa ante todo por la consideración de que exista un Presupuesto aprobado —o, incluso, prorrogado—, ante el cual, y por las razones que sean, el Gobierno o bien los grupos parlamentarios desean introducir modificaciones, consecuencia de su iniciativa legislativa reconocida constitucionalmente.

Pues bien, cuando los Presupuestos Generales del Estado han sido aprobados ya, es la propia reserva de Ley en materia presupuestaria lo que reafirma no sólo la necesidad de Ley para producir, en su caso, tales modificaciones, sino que también habilita —sin limitaciones— al Gobierno para proponerlas y condiciona la presentación de las que surjan de las propias Cámaras parlamentarias. En cualquier caso, y aunque con base en los citados apartados del precepto constitucional que examinamos, ello sea así y demuestre que el Gobierno dispone de la *llave* para iniciar reformas legislativas que afecten al plan financiero aprobado, además de la posibilidad de «cerrar la puerta» a cuantas iniciativas que, sea por medio de proposiciones de Ley o enmiendas, se presenten en las Cortes, en tanto que lo que el precepto promueve es la garantía de una Ley para modificar los Presupuestos aprobados y la libertad de iniciativa legislativa, sin restricciones, del Gobierno —presentando los pertinentes *proyectos de Ley*—, ello

también puede ser valorado como el reconocimiento de una prohibición de sustitución de la Ley para reformar los Presupuestos que se estén ejecutando, prohibición que, como es obvio, afectaría sobre todo al Gobierno, que no podrá dictar Decretos-leyes para variar el plan financiero estatal. Lo que deberá de hacer, cuando las circunstancias lo precisen, es presentar los convenientes proyectos de Ley para que las Cámaras los examinen, enmienden y aprueben, al igual que hicieron con los propios Presupuestos Generales del Estado.

## 2. LAS FACULTADES DEL GOBIERNO DURANTE LA EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

Tal y como acaba de quedar señalado, y con intención sistematizadora de los temas que seguidamente abordaremos, éstos son:

1.º Partiendo de una situación como es la constituida por la aprobación que han efectuado las Cortes Generales de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno cuenta con una amplísima capacidad de maniobra —para la modificación— de los créditos presupuestarios que resultaron autorizados, de modo que en ocasiones es difícil reconocer en un Presupuesto aprobado su correspondencia con el realmente ejecutado<sup>1</sup>.

2.º Junto a las modificaciones del Presupuesto fijadas o *consentidas* por la propia Ley —ya sea ésta la Ley General Presupuestaria o la *anual* de Presupuestos Generales del Estado—, en ocasiones ha de producirse una intervención de carácter legislativo, modificativa también de la Ley de Presupuestos.

3.º Cuando ello suceda, el Gobierno —que está ejecutando el plan financiero aprobado— conserva intacta su facultad de iniciativa legis-

1. Para todo lo relacionado con las modificaciones presupuestarias, recomiendo al interesado en ello la lectura del trabajo de A. Corcuera Torres, *Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno*, McGraw-Hill, Madrid, 1996. Precisamente, en el prólogo a dicha obra, el profesor Menéndez Moreno aboga por el carácter excepcional que debe darse a tales modificaciones, para que no ocurra que el Gobierno llegue a modificar hasta el 20% del total de los créditos inicialmente presupuestados por el Parlamento, como demuestra la experiencia española reciente; «modificaciones que afectan a todos los aspectos del presupuesto, esto es, al qué, al cuánto y al cuándo de las previsiones presupuestarias, y en el que dichas modificaciones se pueden —y de hecho así ocurre, de conformidad con lo contemplado en el derecho positivo— llevar a cabo no sólo por el Gobierno como órgano colegiado (esto es, por el Consejo de Ministros), sino también por cualquiera de los departamentos ministeriales». En la obra citada arriba, p. XVI.

lativa contemplada por el artículo 87 de la Constitución, de modo que puede proponer a las Cámaras modificaciones de los Presupuestos vigentes a través de la correspondiente presentación de proyectos de Ley que contengan variaciones del Presupuesto aprobado.

4.º) Esa misma facultad no la tienen las Cortes Generales, que habrán de consultar al Gobierno a los efectos de que éste se muestre o no conforme con la tramitación parlamentaria de proposiciones de Ley o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, esto es, de las autorizaciones y/o previsiones que figuren en el Presupuesto aprobado y que está ejecutando el Gobierno.

### 2.1. *Modificación de créditos aprobados*

Respecto del primer asunto mencionado, cabe indicar que el mismo hace honor a una de las cuestiones «clave» del Derecho Presupuestario, como es el del régimen jurídico de los créditos presupuestarios y sus modificaciones<sup>2</sup>. Teniendo en cuenta el carácter de norma jurídica de la autorización presupuestaria de los créditos para gastos<sup>3</sup>, dado que éstos podrían definirse como las cifras expresivas de sumas pecuniarias autorizadas por Ley, puestas a disposición de cada Centro Gestor del Presupuesto de Gastos, habilitándole para que pueda efectuar el gasto mismo<sup>4</sup>, resultaría incomprensible para

2. Al respecto, y aparte de la recomendada lectura del trabajo citado en la nota anterior, cf. M. A. Martínez Lago, *Manual de Derecho Presupuestario*, Colex, Madrid, 1992, pp. 118 ss., donde se lleva a cabo un estudio del principio de especialidad presupuestaria y se comentan los distintos tipos de modificaciones presupuestarias. Una interesantísima aportación sobre lo que su autora llama proyección del principio de cobertura en el régimen jurídico del gasto público, que se refleja en las reglas a que se somete la utilización de los créditos presupuestarios, lo constituye el trabajo «Los principios implícitos en el régimen jurídico del gasto público», de la profesora M.ª T. Soler Roch, dentro de la obra *El sistema económico en la Constitución española*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, pp. 1835 ss., en especial pp. 1844 ss. Sobre las competencias presupuestarias del Ejecutivo, proponiendo su clasificación con base en su contenido y por relación con la Ley de Presupuestos, cf. A. Cayón Galiardo, «Legalidad y control del gasto público», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 1, 1979, especialmente pp. 94 ss.

3. Sobre el tema en nuestra jurisprudencia constitucional, cf. el trabajo del profesor A. Rodríguez Bereijo, «Jurisprudencia Constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 44, 1995, pp. 29 ss.

4. A dicho intento definitorio de los *créditos presupuestarios*, cabría añadir otras notas más: su *clasificación* de acuerdo con los criterios que enuncia el artículo 53 LGP, su *destino* exclusivo para la finalidad por la que fueron autorizados, y su *carácter vincu-*

un lego en nuestra materia que una vez otorgada la autorización presupuestaria, el Gobierno disponga de tan notable laxitud y flexibilidad en su ejecución<sup>5</sup>.

Sin embargo, no son de dichas *prerrogativas* del Gobierno de las que nos podemos ocupar ahora, dado que, por lo demás, las mismas no aparecen diseñadas por la propia norma constitucional, ni requieren —dada la habilitación que otorgan la Ley General Presupuestaria o las Leyes anuales de Presupuestos— de la intervención del Legislativo. Nuestra consideración, por lo tanto, y en función de la interpretación que hacemos de lo dispuesto en el artículo 134, apartados 5.º y 6.º de la Constitución, se detendrá en lo que dichas normas permiten y hasta prohíben, como correlato del propio principio de competencia presupuestaria.

Quede señalado, en cualquier caso, que estas modificaciones presupuestarias que no precisan de Ley para su instrumentación —y que pueden concebirse como *excepciones* al principio de especialidad en materia presupuestaria pero, también, como mera expresión del carácter *abierto, flexible* de la propia *habilitación para gastar* concedida en la Ley de Presupuestos—, presentan una tipología variada que, a su vez, afectará con distinto alcance al sentido inicialmente poseído por los créditos que se presupuestaron.

Los anticipos de tesorería, las transferencias de créditos, ampliaciones de los mismos, la incorporación de remanentes, la generación automática de créditos, la retención de créditos, la no disponibilidad de los mismos en determinados supuestos y con limitaciones,

*lante y limitativo* al nivel que determina la propia LGP (arts. 59 ss.) o, más bien, las propias Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

5. A propósito de lo que se plantea en el texto, cabría afirmar con García Añoveros que la posición parlamentaria puede degradarse en el proceso presupuestario —como ha sucedido en estos últimos años—, deterioro que se manifiesta mediante una discrepancia llamativa entre el Presupuesto que se aprueba y el que resulta ejecutado. Los informes del Tribunal de Cuentas así lo corroboran. La situación —que no los actos que la producen— acaba siendo «inconstitucional». Más problemático resulta fijar el punto a partir del cual se produce esa inconstitucionalidad. En opinión de este autor, ese punto se ha traspasado en la práctica presupuestaria española sin que nadie lo haya denunciado. Ello provoca que el Presupuesto, en los actuales momentos, no pase de ser una declaración programática, cuando no un acto de propaganda política. Falla el control inmediato, directo sobre la ejecución del Presupuesto por el Parlamento. Por ello puede dudarse de la constitucionalidad de ciertas normas ubicadas en las Leyes de Presupuestos o en otras, sobre las posibilidades de transferencias de partidas presupuestarias o sobre incremento de ciertos gastos en manos del Ejecutivo. Este planteamiento se hizo en la conferencia pronunciada en el *Curso de Doctorado* que hemos citado otras veces, y que se tituló «Competencias del Gobierno y del Parlamento en el procedimiento de elaboración presupuestaria».

son modificaciones presupuestarias «competencia del Gobierno», del Ministro de Economía y Hacienda y de los propios titulares de los departamentos ministeriales, que no requieren de una nueva intervención de las Cortes para su aprobación mediante Ley, porque encuentran su fundamento genérico en la Ley General Presupuestaria y concretado, para cada ejercicio, en la Ley de Presupuestos que esté ejecutándose por los diversos centros gestores. En la medida en que lo que el Parlamento otorgó al Ejecutivo, cuando se aprobó la Ley de Presupuestos Generales del Estado, fue una autorización o habilitación para que pudiera gastar, dichas modificaciones manifiestan lo *abierto* de un proceso que, como es el presupuestario, puede ser objeto de rectificación o variación durante su propio desarrollo.

Por otro lado, y en tanto que lo que provocan es una alteración del contenido mismo de los créditos inicialmente presupuestados, la naturaleza de estas modificaciones presupuestarias tiene también valor normativo —como lo tiene el crédito que resulte modificado—, son «normas de organización dirigidas a alterar determinadas condiciones del contenido jurídico de un crédito presupuestario»<sup>6</sup>.

## 2.2. *Propuestas de nuevos o mayores créditos y de disminución de ingresos presupuestarios*

Las modificaciones presupuestarias que, a diferencia de las señaladas en el apartado anterior, sí necesitan de un nuevo pronunciamiento del Parlamento, debiendo de aprobarse mediante Ley, son las que supongan un aumento de los créditos inicialmente aprobados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado; aumento de los créditos que puede provenir de la necesidad de hacer frente a un *nuevo gasto* —que no se contempló en los Presupuestos— y que, por ello, demuestra su carácter *extraordinario*, o a un *mayor gasto* —dado que lo que se presupuestó se revela insuficiente para atender debidamente a una determinada necesidad pública—, que incrementa (*suplemento*) la dotación inicialmente fijada.

En ambos supuestos —créditos extraordinarios y suplementos de créditos<sup>7</sup>—, así como en el otro que se contempla en el artículo 134.5 CE, disminución de los ingresos presupuestarios —que habrá de concebirse, creo yo, como la aprobación de medidas que precisen de su instrumentación por Ley y cuya puesta en práctica durante el

6. Así lo señalan J. J. Bayona de Perogordo y M.<sup>a</sup> T. Soler Roch en su reciente obra *Materiales de Derecho Financiero*, Compás, Alicante, 1997, pp. 136-137.

7. Sobre los mismos, me remito a M. A. Martínez Lago, *Manual de Derecho Presupuestario*, cit., pp. 142 ss.

ejercicio presupuestario pueda representar, de modo efectivo, una reducción en las expectativas de liquidación de derechos al término del mismo respecto de la previsión inicialmente contenida en la Ley de Presupuestos del año de que se trate—, el Gobierno que está ejecutando —junto a otros centros gestores— los Presupuestos, puede presentar a las Cámaras los proyectos de ley que puedan dar lugar a cualquiera de esos efectos sobre el plan financiero aprobado: aumento del gasto público o disminución de los ingresos presupuestarios, las dos situaciones referidas al mismo ejercicio.

Como ya hemos opinado anteriormente en este mismo trabajo y en otros lugares también<sup>8</sup>, la *lectura* —al menos la que efectuamos nosotros— de dicha norma constitucional no puede quedar limitada a su propio —y exclusivo— contenido, sino que éste es necesario que se relacione con lo dispuesto en el apartado inmediatamente siguiente, que dice, como sabemos, que «toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación». Sólo de esa forma —con una *interpretación conjunta* de los apartados 5.º y 6.º del artículo 134 CE— se entenderá lo que con carácter específico —dada la consideración global que venimos haciendo de dicho precepto constitucional como una «norma sobre la producción de normas»— aporta o añade el apartado 5.º de este precepto a lo que, con carácter general, reconoce el artículo 87.1 CE.

De manera muy breve, para evitar ahora repeticiones innecesarias con lo ya expuesto en otros trabajos míos sobre el tema, podríamos referirnos a la problemática que encierran estos apartados del artículo 134 CE, de la siguiente manera:

1.º) El punto de partida de ambas normas es el mismo y está constituido por una *Ley de Presupuestos ya aprobada*, que vendrá

8. Aparte de lo señalado en el capítulo 4 de este trabajo y del que he citado ya varias veces sobre *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*, y del tratamiento que también se contiene en mi *Manual de Derecho presupuestario*, puedo mencionar ahora estas otras incursiones personales sobre la problemática que estamos comentando: «Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 21, 1990, pp. 85 ss., «La necesaria reforma del procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado», en *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, núm. XXV, 1993, pp. 143 ss., y «La reforma de los procedimientos de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado», en *El sistema económico en la Constitución española*, cit., pp. 1771 ss. El lector interesado por los problemas a que los estudios anteriores se contraen, encontrará en los mismos, la referencia precisa de la literatura jurídico-financiera más importante al respecto.

produciendo efectos desde el primer día del ejercicio económico al que se refiera. Esta afirmación se fundamenta en la propia letra de los citados apartados. Con total claridad empieza señalando el apartado 5.º: «Aprobados los Presupuestos...» y también por los términos que emplea el apartado 6.º: *créditos e ingresos presupuestarios*. Como es obvio, de crédito presupuestario no puede hablarse si aún no ha otorgado el Parlamento su correspondiente autorización, aprobando la Ley de Presupuestos —o, en su caso, una Ley distinta de la de Presupuestos Generales del Estado, pero que contenga también (aunque sólo parcialmente) habilitaciones de gasto—, ni tampoco hay ingresos presupuestarios, esto es, la expresión cifrada conjunta y sistemática de los derechos que se prevean liquidar en el correspondiente ejercicio (como enuncia el art. 48 LGP), si carecemos de un Presupuesto aprobado.

2.º) De dicha *interpretación* resulta claramente comprensible lo que añade el artículo 134.5 al artículo 87.1, ambos de la Constitución. Mientras que el segundo reconoce la iniciativa legislativa —en general— del Gobierno, el primero especifica el cariz que podrá adoptar dicha iniciativa cuando la misma se relacione con una Ley de Presupuestos ya aprobada, que precisa de alguna modificación. En este sentido, el Gobierno podrá pedir la autorización de las Cámaras para obtener la aprobación de Leyes que representen un aumento del gasto público —incremento respecto de los créditos inicialmente autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado—, así como de las modificaciones pertinentes —también de carácter legislativo— para alcanzar una disminución de los ingresos reflejados en el Presupuesto que se está ejecutando.

Lo que acaba de señalarse es plenamente congruente con el principio de competencia presupuestaria que configura el precepto que estudiamos, así como con el carácter habilitante/previsor de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en cuanto a los gastos que autoriza y los ingresos que prevé obtener de la ejecución de los recursos constitutivos del *haber* de la Hacienda estatal. En efecto, si hemos dicho más atrás que el principio de competencia expresa fundamentalmente el carácter de la intervención del Legislativo, que puede llegar incluso, como hemos comprobado, a rechazar el contenido del Proyecto de Ley de Presupuestos presentado por el Gobierno, lo reflejado en ese apartado 5.º responde a la misma idea, pues el Gobierno puede presentar proyectos de Ley —sin ninguna limitación, a diferencia de las propias Cámaras— pero corresponde exclusivamente a las Cortes su examen, enmienda y aprobación.



En cuanto al otro asunto, es forzoso reconocer la razonabilidad y coherencia de lo dispuesto en dicha norma para con el sentido que tiene la autorización presupuestaria dada por el Parlamento al Gobierno y que explica que no haga falta indicar que el Gobierno puede presentar proyectos de Ley que impliquen una disminución del gasto público autorizado en la Ley de Presupuestos, sencillamente porque ésta no le obliga a consumir íntegramente los créditos autorizados. Como es sabido, no existe un *deber de gastar* tal que implique el agotamiento de los créditos reflejados en el estado de gastos. De ahí que la Constitución sólo aluda a proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público —ya sea, por ejemplo, un *mayor gasto* del presupuestado en una determinada finalidad (créditos suplementarios), o un *nuevo gasto*, dado que la Ley de Presupuestos no lo contempló (créditos extraordinarios)—, porque para esto sí que necesita el Gobierno de una nueva autorización del Legislador. Lo mismo cabe considerar en cuanto a los ingresos: si la previsión contable que aparece en la Ley de Presupuestos se ha efectuado con rigor, ello implicará una correspondencia respecto de una serie de recursos financieros que se encuentran también ordenados en normas jurídicas con fuerza de Ley. Pues bien, si resulta que lo que se pretende es obtener menos —que haya una disminución de ingresos—, y habida cuenta de que la Hacienda de nuestros días se nutre sobre todo del fruto de la recaudación tributaria, el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley —en materia tributaria, siguiendo con el ejemplo— que favorezcan esa menor recaudación deseada. Lo contrario también lo puede hacer, claro está, pretendiendo lograr una mayor recaudación. Pero en este punto hemos de tener en cuenta que el estado de ingresos representa una mera previsión —es decir, puede que se recaude más de lo previsto en la Ley de Presupuestos— y que la naturaleza presupuestaria del precepto que estudiamos le hace poco aconsejable para plasmar esta hipótesis, máxime si tenemos en cuenta las limitaciones que contiene el último apartado de este artículo 134 CE.

3.º) Despejado ya lo que puede hacer el Gobierno, resulta que de lo dispuesto en el apartado 6.º, los integrantes de las Cortes Generales no pueden proponer lo mismo, salvo que cuenten con la conformidad de aquél para la tramitación de sus proposiciones de ley, así como enmiendas a otras iniciativas legislativas. El sentido de la norma es obvio: se trata de no trastocar de continuo el plan financiero del Estado —previamente autorizado por el propio Parlamento— que se está ejecutando por el Gobierno —no sólo por éste, pero sí principalmente— sin consultarle siquiera para ello.

### 3. LIMITACIONES A LA INICIATIVA LEGISLATIVA «FINANCIERA» DE LAS CORTES GENERALES

La otra cara de la misma moneda, esto es: frente a las facultades que al Gobierno atribuye expresamente el artículo 134 CE, están las limitaciones de las Cámaras que contempla ese mismo precepto, de cara si no a impedir que se pueda modificar el Presupuesto que en su momento resultó aprobado, sí que dicha modificación cuente con el consentimiento del propio Gobierno. Al estudio del fundamento de estas limitaciones constitucionales impuestas a la iniciativa legislativa de las Cámaras, así como a la concreta consideración del instituto de la conformidad gubernamental sobre las propuestas de variación del plan financiero estatal, se dedican los siguientes apartados del trabajo.

#### 3.1. *Fundamento de las limitaciones constitucionales impuestas a las Cámaras*

Que lo que sin ningún género de cortapisas puede realizar el Gobierno, *una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado*, desde el punto de vista de la iniciativa legislativa y su ejercicio, no lo puedan realizar las propias Cámaras, salvo que gocen de la conformidad del Gobierno para la tramitación de sus proposiciones de Ley o enmiendas, ha encontrado diversas causas de justificación en la doctrina que se ha referido a este problema<sup>9</sup>. El papel preponderante del Gobierno en materia financiera, su función —reconocida constitucionalmente— de dirección de la política económica de la nación, la conveniencia de que los Presupuestos no se vean perturbados por iniciativas de los parlamentarios, el mayor desconocimiento que, según se suele decir, tienen éstos en todo cuanto rodea a los problemas hacendísticos y financieros, la proclividad de las Asambleas a la aprobación de gastos con que satisfacer intereses de diverso signo o por móviles de tipo electoral...<sup>10</sup>, son argumentos que de ordinario se traen a colación, junto al de la naturaleza de la Ley de Presupuestos, el mismo principio de competencia presupuestaria y hasta el del

9. Con mayor amplitud que la que dedicaremos en este trabajo, al fundamento político, jurídico y económico-financiero de las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera de las Cortes Generales, me he referido ya en *Los Límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*, cit., pp. 51-80.

10. Cf. C. Palao Taboada, *Derecho Financiero y Tributario*, I, Colex, Madrid, 1987, p. 91.

«equilibrio presupuestario», en la dirección de fundamentar estas restricciones del Parlamento.

Muy posiblemente, razones como las dadas, consideradas aisladamente, no sirvan para dar entera satisfacción a una pretensión justificadora de las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera, máxime cuando en los sistemas democráticos contemporáneos, los Gobiernos emanan del Parlamento y las relaciones entre ambos poderes estatales tienden más hacia el compromiso que hacia la confrontación. Si, por ejemplo, se considerase un fundamento de peso el de la tendencia de las Cámaras a la aprobación de mayores gastos para contentar así determinados intereses o por fines «electoralistas», inmediatamente surgiría la duda de si este argumento no encontraría mejor aplicación si se refiriese al propio Gobierno, y ello en cualquier ámbito —estatal, autonómico o local, incluso— que se tomase en estudio. Y la misma pregunta podría efectuarse con relación a las demás justificaciones.

En su conjunto, lo único que hacen es acreditar una realidad: el Parlamento, o mejor, la iniciativa de los grupos parlamentarios para proponer nuevas Leyes o para introducir modificaciones en las propuestas de Leyes —procedan éstas de la iniciativa del Gobierno (proyectos de Ley) o de las propias Cámaras (proposiciones de Ley)— que se estén tramitando en un momento dado, y siempre que se hayan aprobado ya los Presupuestos Generales del Estado, es una iniciativa condicionada —y por ello limitada— a que el Gobierno conceda o no su conformidad a la tramitación de las mismas. Y ello es así constitucionalmente, porque con toda probabilidad, los redactores de nuestra Constitución no quisieron dar un salto en el vacío, tuvieron en cuenta otras experiencias comparadas y nuestro propio ordenamiento jurídico presupuestario y de carácter parlamentario precedente<sup>11</sup>.

En cualquier caso, y como ya hemos venido afirmando a lo largo de este trabajo, que ello sea así, una vez que se han aprobado los Presupuestos, no debe influirnos para rechazar esas mismas limitaciones en los momentos previos a la aprobación de los Presupuestos, cuando lo que se está tramitando es un proyecto de los mismos, ni tampoco como para admitir una especie de *vale todo* en el ámbito de la iniciativa legislativa financiera del Ejecutivo, que aunque más amplia, sin duda, que la del Parlamento, es simplemente eso: inicia-

11. Sobre los precedentes de índole constitucional y de carácter reglamentario de las Cámaras en nuestro Derecho positivo, cf. mi trabajo *Los Límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*, cit., pp. 135-143.

tiva y no facultad de aprobación que sólo corresponde a las Cortes Generales.

Si puede haber un fundamento para que las Cámaras consulten al Gobierno en los supuestos de tramitación de iniciativas legislativas surgidas de su propio ámbito y que puedan representar un mayor gasto que el que se presupuestó, o menores ingresos que los que se previeron al aprobar la Ley de Presupuestos, aquél pasará forzosamente por la apreciación de esta realidad: hay unos Presupuestos aprobados que están ejecutándose y las propuestas de modificación de los mismos han de contar con el plácet del primer agente encargado de su ejecución.

El respeto a un *determinado equilibrio*<sup>12</sup> —que no al «principio de equilibrio presupuestario» en su acepción más extendida y tradicional—, que se manifiesta en la aprobación del Presupuesto mismo y en las cifras de gasto y de ingreso que en él se contemplaron, es lo que pretende salvaguardarse con las disposiciones contenidas en el artículo 134.5 y 6 CE (sobre todo en este último apartado). Con ello, una determinada política económica que bien pudiera caracterizarse por lo que se ha venido en llamar a veces el «santo temor al déficit», encuentra respaldo constitucional en la medida en que demos por válido el hecho de que las limitaciones al derecho de iniciativa y de enmienda del Parlamento en el sentido de aumento del gasto público, pero no en el de su disminución, descansan en una filosofía económica liberal<sup>13</sup>, que acaso pudo parecernos anacrónica cuando se aprobó la Constitución y en los años posteriores, pero que después —por factores muy diversos que sería inapropiado traer aquí— y hoy, sobre todo, se potencia desde

12. Si no hemos entendido mal al profesor A. Cayón Galiardo —en su trabajo «El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales», en *Funciones financieras de las Cortes Generales*, cit., pp. 88 ss. y en especial p. 93—, éste fundamenta las limitaciones contenidas en el artículo 134.5 y 6 CE en el principio de equilibrio presupuestario, cuya positivización, según nos dice, «ha tenido lugar no tanto como fórmula abstracta o programática, sino como un conglomerado de técnicas y reglas jurídicas precisas —entre las que aparecen los límites de la facultad de las Asambleas de presentar enmiendas o proponer nuevas leyes que puedan alterar el equilibrio financiero— tendentes a evitar la aparición del déficit como consecuencia de la gestión económica del Gobierno». Ya hemos discrepado en otro lugar —cf. *Los Límites a la iniciativa...*, cit., pp. 71-72— de dicha consideración que se nos antoja algo confusa y hasta forzada en el intento de hallar algún dato positivo en el que plasmar un principio que, como el del equilibrio presupuestario, no creemos que encuentre fundamento constitucional alguno.

13. Cf. A. Rodríguez Bereijo, «La limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el Derecho positivo español», cit., p. 464.

un *discurso oficial* autocomplaciente y justificador de lo que se han llamado «criterios de convergencia» en la óptica de la plena integración en la *unión monetaria* europea. Sin duda son ahora *malos tiempos para la lírica*.

3.2. *La «conformidad» del Gobierno con las propuestas realizadas por los distintos grupos parlamentarios y alternativas para los mismos en caso de que aquél se muestre disconforme con la tramitación de sus iniciativas legislativas*

Las limitaciones que establece el artículo 134.6 CE se refieren tanto a proposiciones de Ley como a enmiendas (a proyectos y proposiciones de Ley). Una vez ejercitada la iniciativa en cuanto a las primeras —ya sea por un diputado, con la firma de otros catorce, o por un grupo parlamentario, con la sola firma de su portavoz (art. 126 RCD)— y observados los requisitos formales para su presentación (art. 124 RCD), la Mesa del Congreso ha de ordenar su publicación y remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto de la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación, si la proposición implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 126.2 RCD).

El Gobierno dispone de un plazo de treinta días hábiles para pronunciarse, transcurrido el cual, y si no se negó expresamente su conformidad a la tramitación, como señala el artículo 126.3 RCD, la proposición de Ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.

Si la Mesa de la Cámara no enviase al Gobierno la proposición de Ley, éste podría manifestar su disconformidad con la tramitación de aquélla en cualquier momento, pudiendo también interponer un conflicto positivo de atribuciones ante el Tribunal Constitucional —durante la propia tramitación de la proposición—, o un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley —una vez aprobada—, por infracción de lo dispuesto en el artículo 134.6 CE. En cambio, si el Gobierno fue consultado y no denegó su conformidad en el plazo de treinta días indicado para hacerlo, su *silencio* equivaldría a la concesión de aquélla. En el terreno de las hipótesis —aunque nada probables, todo hay que decirlo—, también podría suceder que pese a que el Gobierno hubiese mostrado —en plazo— su parecer disconforme a la tramitación de la proposición de Ley, las Cortes decidieran continuar tramitándola como si tal cosa. En este caso, nuevamente podría el Gobierno adoptar cualquiera de las iniciativas ante el Tribunal Constitucional que antes señalábamos. Por lo demás, el

artículo 134.6 CE también es de aplicación a las proposiciones de Ley que procedan de las Comunidades Autónomas, e incluso a las formuladas por iniciativa popular.

Respecto de las enmiendas a iniciativas legislativas (proyectos y proposiciones de ley) que puedan entrañar repercusiones financieras sobre el Presupuesto que esté en vigor, el artículo 111 RCD<sup>14</sup> sustituye el órgano parlamentario que las remitirá al Gobierno y reduce el plazo con que el mismo cuenta para conceder o denegar expresamente su conformidad. En lugar de la Mesa del Congreso, tratándose de enmiendas, será la Ponencia encargada de redactar el informe quien las remitirá al Gobierno, por conducto del Presidente del Congreso, y el plazo que tiene el Gobierno para pronunciarse es de quince días hábiles, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad. También puede suceder que no fuese consultado y entonces, el Gobierno podrá manifestar en cualquier momento su disconformidad con la tramitación de enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

Lo más destacable del artículo 111 RCD es que atribuye la tarea *calificadora* de las enmiendas que puedan suponer dichos efectos a la Ponencia, que opera así como una especie de *filtro* que ejerce una competencia que, de suyo, sólo la ostenta el Gobierno. Ello puede representar en ocasiones una clara «autolimitación» añadida a la actividad parlamentaria, además de fuente de eventuales discriminaciones<sup>15</sup>. Y, por otro lado, dicho órgano parlamentario sólo podrá calificar enmiendas que no lo sean de totalidad, puesto que el debate de éstas se solventa, como es sabido, en un trámite previo a la remisión del proyecto o proposición de Ley a la Comisión Legislativa correspondiente por razón de la materia. Y tampoco podrá referirse, obviamente, a las *enmiendas transaccionales* que se formulen una vez la Ponencia terminó con sus trabajos y el texto de la iniciativa siguió los trámites ulteriores del procedimiento legislativo en Comisión o en Pleno. Motivándose quizás en los problemas expues-

14. En realidad, este artículo 111 RCD sólo se refiere a enmiendas que se presenten a «proyectos de Ley». Pero la omisión de la referencia a las «proposiciones de Ley» no debe entenderse, a nuestro juicio, como una mayor amplitud de las enmiendas que a las mismas pudieran presentarse y que, también, pueden causar variaciones financieras respecto de un Presupuesto que se esté ejecutando. Por ello, creemos que el procedimiento reflejado en dicho precepto es igualmente de aplicación al supuesto comentado.

15. Véase, en este mismo trabajo, el comentario que hacíamos en el capítulo 4 sobre la jurisprudencia constitucional y, en particular, sobre la STC 118/1995, de 17 de julio.

tos, se dictaron el 12 de enero y el 30 de noviembre de 1983, sendas Resoluciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados, referentes a la calificación de escritos de enmiendas y para el desarrollo del artículo 113 RCD, que otorgan a la Mesa de la Comisión la función que el Reglamento concede a la Ponencia, yendo aún más lejos en la «autolimitación» parlamentaria —o sustitución del Gobierno en una competencia que sólo al mismo corresponde constitucionalmente—, pues es dicha Mesa la que ha de declarar qué enmiendas se admiten o no a trámite.

Por lo que se refiere al Senado, el artículo 108 RS, refiriéndose a las proposiciones de Ley que en esa Cámara se formulen, no hace mención de ninguna medida de limitación, aunque el artículo 151.1 RS sí señale que toda proposición de Ley presentada en el Senado «será remitida de inmediato al Gobierno para que al amparo del artículo 134.6 de la Constitución, pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios». A tenor de dichos preceptos, parece corresponder a la Presidencia del Senado la tarea de remitir al Gobierno las proposiciones de Ley que los senadores formulen, cuestión que en el Congreso de los Diputados incumbe, como sabemos, a la Mesa de la Cámara.

El plazo para que el Gobierno se pronuncie se reduce a un máximo de diez días, exigiéndose que la disconformidad sea motivada en todo caso, y disponiendo el artículo 151.3 RS que el transcurso del plazo sin recibir contestación gubernamental implicará que el silencio expresa conformidad a la prosecución de la tramitación de la proposición de ley. Los apartados 4.º y 5.º del citado precepto obligan a poner en inmediato conocimiento del Presidente de la Comisión en que haya de tramitarse la proposición de Ley la comunicación del Gobierno, y se otorga al Presidente del Senado la facultad de resolver controversias sobre la calificación de las proposiciones de Ley y de los incidentes que pudieran surgir en el procedimiento contemplado en ese artículo.

Tampoco contienen los artículos 106 y 107 RS —referidos a las propuestas de veto y enmiendas que puede formular dicha Cámara a los textos legislativos procedentes del Congreso de los Diputados—, norma limitativa por razón de las repercusiones financieras que pueda tener la enmienda. Nuevamente, las limitaciones aparecen reguladas en el artículo 151 RS, conjuntamente con las ya examinadas sobre proposiciones de Ley. A diferencia de lo que sucede en el Reglamento del Congreso, el del Senado sí alude a enmiendas a proposiciones de Ley, respecto de las que también habrá de

pronunciarse el Gobierno (art. 151.2 RS). El plazo para que el Gobierno manifieste su criterio vuelve a reducirse y pasa a cinco días si afectase a enmiendas presentadas a un proyecto o proposición tramitado por el procedimiento ordinario, y a tan sólo dos días si se refiere a enmiendas formuladas dentro del procedimiento legislativo de urgencia. También son aplicables las exigencias de motivación de la disconformidad gubernamental, el silencio del Gobierno como positivo a la tramitación de las enmiendas, así como las normas previstas en los apartados cuarto y quinto del artículo 151 RS, observadas con relación a las proposiciones de Ley.