

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos¹

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.— II. SOBRE EL MODO DE *CONSTITUCIONALIZAR* LA RESTRICCIÓN DEL DÉFICIT.— III. LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.—3.1. El proceso para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria.—3.1.1. Incidencia del debate para la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria sobre el procedimiento actual: el debate de totalidad.—3.1.2. La naturaleza del debate y el grado de vinculación de la decisión sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria.—3.1.3. La eventualidad de pronunciamientos discordantes del Congreso de los Diputados y del Senado.—3.1.4. El rechazo del objetivo de estabilidad presupuestaria propuesto por el Gobierno.—3.2. Los Presupuestos deficitarios y el plan económico-financiero de corrección del desequilibrio.— IV. CONSIDERACIONES FINALES.—V. ADDENDA.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) constituye una norma trascendente para el inmediato futuro de la actividad financiera del Estado, cuya actividad intenta disciplinar en atención a ciertos objetivos de política económica que se pretende conseguir mediante la contención del gasto público. Instalados en esa perspectiva, el primer análisis que la Ley merece es el que se realiza desde la óptica de la Economía y la Hacienda Pública, desde la que habría de evaluarse la eficacia de las medidas que la Ley incorpora en relación con los objetivos que la misma persigue.

Pero la perspectiva económica no es la única que puede adoptarse para realizar el examen de la LGEP. Junto a ésta, es posible, y necesario, abordar los aspectos jurídico-constitucionales de la Ley que podemos analizar separando en dos grupos los problemas que la misma plantea: en primer lugar, los relativos a la incidencia que la Ley pueda tener en la esfera de autonomía

* Letrado de las Cortes Generales.

¹ Este trabajo ha sido publicado en la Colección Documentos del Instituto de Estudios Fiscales, al que agradezco me permita esta nueva publicación.

financiera de las Comunidades Autónomas y, en menor medida, de las Corporaciones locales, en cuanto que la autonomía financiera de éstas es limitada en comparación con la de las primeras; en segundo término, la LGEP presenta una serie de problemas que inciden en el proceso de aprobación de los Presupuestos.

Sin perjuicio de tener en cuenta las demás perspectivas, se trata ahora de abrir una reflexión sobre el procedimiento presupuestario, toda vez que la Ley introduce en el mismo elementos nuevos a través de fórmulas inéditas y, como veremos, no exentas de interrogantes.

II. SOBRE EL MODO DE CONSTITUCIONALIZAR LA RESTRICCIÓN DEL DÉFICIT

La LGEP tiene su origen remoto en la modificación del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), llevada a cabo por el Tratado de la Unión Europea (TUE), que incluyó un nuevo artículo [art. 104.c), ahora art. 104] condenando el exceso de déficit de los Estados miembros. A tal fin se imponían reglas de disciplina presupuestaria que evitasen el déficit excesivo, es decir, el que sobrepasase las cifras que se determinaban en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (3 por 100 en lo referente a la proporción déficit público-PIB y 60 por 100 cuando se trate de la relación deuda pública-PIB). El deseo de reforzar el compromiso de los Estados miembros con esa nueva orientación presupuestaria ha llevado a la adopción del denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), compuesto por la Resolución del Consejo reunido en Amsterdam el 17 de junio de 1997, por el Reglamento del Consejo 1466/97, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y por el Reglamento del Consejo 1767/97, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

El camino recorrido entre la aprobación del TUE y el momento presente evidencia la inequívoca voluntad de dar efectividad a la restricción del déficit, evitando los enunciados normativos sin alcance que no llegan a impedir el déficit presupuestario en la práctica². Las sanciones contenidas en el Reglamento del Consejo 1467/97 para los casos de déficit excesivo se orientan a ello, dotando de fuerza de obligar a unas restricciones que en otro caso se limitarían a una mera recomendación. Así pues, los mecanismos jurídicos para dar cumplimiento al Tratado se hallan dispuestos; cuestión distinta será la voluntad en la aplicación de esos mecanismos, aspecto este sobre el que ya comienza a advertirse algún desfallecimiento, como parece indicar el tratamiento que se está dando al déficit presupuestario alemán.

Resulta llamativo que entre las reflexiones que se han hecho sobre el PEC no se haya puesto de manifiesto con la suficiente intensidad la cir-

² *Vid.* el artículo 110.1 de la Constitución alemana que establece lo siguiente: «Los Presupuestos deberán estar equilibrados en gastos e ingresos.»

cunstancia de que nos encontramos ante un nuevo tipo de constitucionalismo económico³, caracterizado por algunas peculiaridades que incluso podrían llevarnos a plantear si la denominación de constitucionalismo es adecuada. Nos hallamos, en efecto, ante una limitación del déficit que tiene su sede natural en el TCE, no en las constituciones de los Estados miembros.

El impulso que ha llevado a Europa a esa situación no es enteramente novedoso, puesto que en los Estados Unidos se había iniciado en las décadas anteriores un movimiento similar que pretendía la incorporación a la Constitución de aquel país de una enmienda que contuviera una prohibición del déficit público aplicable a las leyes de presupuestos del Gobierno Federal⁴.

El hecho de que en Europa no sean las Constituciones nacionales las que incorporen esa limitación del déficit, sino que la misma se haya llevado al TCE es perfectamente explicable si atendemos a la circunstancia de que se trata de imponer principios y prácticas comunes, exigibles a todos los Estados miembros. Siendo así, no podría dejarse en manos de éstos la introducción de reglas que han de imponerse a todos por igual y en un espacio común.

Por otra parte, no es menos cierto que la imputación de esa decisión a las instancias europeas constituye un cómodo expediente para los Estados miembros, con un menor coste político para éstos. Consideremos que en el supuesto de haberse planteado la limitación del gasto que conlleva la exigencia de un déficit restringido en el seno de cada Estado y como medida propia de éste, cuando menos podría haber abierto un amplio debate sobre política social en los distintos Estados miembros.

Sin embargo, ese modo de hacer las cosas no deja de tener consecuencias importantes, la primera de las cuales supone que los Estados miembros, y en concreto España, asuman compromisos cuya observancia nos obliga a realizar algunos equilibrios internos, a fin de conciliar el cumplimiento de esos compromisos con el reparto de competencias entre los distintos

³ Ciertamente, la orientación de los trabajos sobre el PEC es mayoritariamente económica, lo que puede explicar la ausencia de referencia a los aspectos constitucionales del Pacto. *Vid.* en este sentido J. M. González Páramo, «Ante el Pacto de Estabilidad y Crecimiento», en *Revista del Colegio de Economistas de Madrid*, año XVI, núm. 80; V. J. Fernández Rodríguez, «La política fiscal española en la UEM: márgenes de maniobra y Pacto de Estabilidad», en *Información Comercial española*, núm. 767, diciembre 1997-enero 1998, y J. Ferreiro Aparicio, «El Pacto de Estabilidad: implicaciones para la construcción de la UEM» en *Boletín Económico del ICE*, núm. 2.532, 1997. Con todo, no ha faltado quien ha subrayado los aspectos constitucionales del PEC, aun desde una perspectiva económica. En este sentido, M. Conthe ha escrito que el Pacto «constituye, pues, una modalidad especial del llamado “constitucionalismo económico”: la singularidad consiste en que la limitación del déficit se contiene no en una norma de Derecho interno de rango constitucional, sino en un Tratado internacional ratificado por el Parlamento» (M. Conthe, «España y el euro», en la obra colectiva *España y el euro: riesgos y oportunidades*, Colección Estudios e Informes, núm. 9, Servicio de Estudios de la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, 1997, p. 113).

⁴ *Vid.* J. M. Buchanan y M. R. Flowers, *Introducción a la Ciencia de la Hacienda Pública*, Edersa, 1982, pp. 232 y ss. Recientemente, en enero de 2001, ha sido formulada una propuesta similar que pretende la incorporación de una enmienda constitucional que prohíba el déficit público, salvo que una mayoría cualificada de la Cámara de Representantes y del Senado acordase lo contrario o que se diesen situaciones excepcionales (guerra, conflicto bélico...).

entes territoriales que nace de la Constitución. Estamos hablando, por supuesto, de la incidencia del PEC sobre el ámbito de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, es decir, del hecho de que la adquisición de un compromiso exterior venga a condicionar la propia capacidad de aquéllas para establecer sus Presupuestos, capacidad que a partir de ahora se verá matizada por cuanto que esos Presupuestos deben formularse y cerrarse dentro de los principios de estabilidad que surgen del PEC y de la LGEP⁵.

En la perspectiva que aquí nos interesa, el modo de *constitucionalización* de la limitación del déficit podría tener otras implicaciones, puesto que desde el Derecho comunitario se pasa directamente a la Ley nacional y es ésta la que de forma inmediata se presenta con fuerza de obligar frente a los sujetos activos internos del gasto público.

El hecho de que en última instancia sea una ley la que, traduciendo los principios del PEC, imponga la limitación del déficit, no puede considerarse irrelevante, puesto que, en síntesis, lo que parece exigirse es que el legislador posterior se atenga a lo que el legislador anterior ha establecido, esto es, que el legislador posterior no haga uso de su derecho a derogar la norma anterior, en un momento en que por razones de naturaleza económica considere que el corsé del equilibrio presupuestario es demasiado rígido para hacer frente a la nueva situación que tiene ante sí⁶.

Ciertamente, el intento de liberarse completamente de las restricciones presupuestarias que afectan al sector público ha de entenderse como una hipótesis de grave desacuerdo con los compromisos asumidos por España al respecto, lo que parece quedar fuera de las intenciones de los principales Grupos Parlamentarios. No puede olvidarse que, incluso en el supuesto de que el legislador posterior decidiese derogar o modificar ciertas previsiones de la LGEP en un intento de actuar con mayor libertad, las restricciones presupuestarias seguirían vigentes por aplicación de los tratados que España ha suscrito y que pasan a formar parte de nuestro Ordenamiento interno con arreglo al artículo 96 de la Constitución (caso del art. 104 TCE) o de aquellas otras normas que nacen de instancias europeas de las que España forma parte y en cuya adopción ha participado, como es el caso de los Reglamentos del Consejo, aplicables directamente en cada Estado miembro según lo dispuesto en el artículo 249 TCE.

Así pues, inicialmente podría afirmarse que las obligaciones de mantener el rigor presupuestario no nacen de la LGEP, sino que son anteriores a

⁵ El asunto relativo a las Comunidades Autónomas ha comenzado ya a ser analizado, aunque todo parece indicar que en el futuro inmediato éste será uno de los aspectos más debatidos de la LGEP, debate que incluso llegará al Tribunal Constitucional, obligado a pronunciarse sobre la constitucionalidad de la Ley. *Vid.* sobre ello F. Uría Fernández, «La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001; el primer reflejo legal del principio de estabilidad presupuestaria», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 25, 2001, pp. 196 y ss. Por lo que se refiere a la incidencia sobre las Corporaciones locales, véase M. T. Soler Roch, «Estabilidad presupuestaria y Haciendas Locales», en *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, núm. II, 2001.

⁶ Esa posibilidad ha sido advertida por la doctrina que se ha ocupado de este asunto. *Vid.* al respecto F. Pacua Mateo, «Comentarios sobre los Proyectos de Ley de estabilidad presupuestaria. Aspectos formales y materiales», en *La Ley, Jurisprudencia*, núm. 4, 2001, pp. 1607 y 1608.

ésta y persisten al margen de la misma. Sin embargo, la Ley ha dado un importante paso adelante sobre la legislación comunitaria: el que va de la prohibición del déficit excesivo (más de un 3 por 100 sobre el PIB) a la afirmación del equilibrio presupuestario como la regla ordinaria⁷.

La previsión sobre presupuestos equilibrados no supone una prohibición absoluta del déficit. La propia Ley ha previsto los mecanismos necesarios para hacer frente a situaciones de crisis, tanto si se dan inesperadamente a lo largo del ejercicio, como si se trata de crisis apreciables ya en el momento de elaborar los Presupuestos, en cuyo caso éstos podrán presentarse en posición de déficit. En el primer caso, el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria (art. 15) pretende ofrecer una solución al problema que no implicará déficit, puesto que dicho fondo ha de incluirse anualmente en los Presupuestos como una Sección nueva por un importe del 2 por 100 del límite de gasto anualmente fijado. Así, cualesquiera créditos extraordinarios, suplementos, ampliaciones e incorporaciones de crédito aprobados durante el ejercicio deberán financiarse con cargo al fondo de contingencia⁸.

Si se tratase de situaciones excepcionales previstas desde la elaboración del Presupuesto, que den lugar a su presentación con déficit, ello resulta posible al amparo del artículo 14 de la Ley, a condición de que los Presupuestos deficitarios se presenten acompañados de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio en los tres ejercicios siguientes⁹.

En definitiva, lo que la Ley añade a las previsiones del TCE es la introducción de la regla de equilibrio, desechando el déficit salvo circunstancias excepcionales. Sin duda es ese *plus* el que depende exclusivamente de la vigencia de la Ley, al menos hasta que la Unión Europea pase de recomendar el equilibrio a imponerlo, como ha hecho con la prohibición del déficit excesivo. En lo demás, la Ley nada añade a los compromisos asumidos por

⁷ La LGEP traduce así las posiciones más avanzadas de la política europea al respecto. Sobre este particular debe recordarse que el PEC está constituido por varios instrumentos que, aun siendo complementarios, no coinciden exactamente en sus contenidos: por un lado, la prohibición establecida en el artículo 104 TCE se refiere al déficit excesivo y es éste el que se penaliza con procedimientos sancionadores concretos y efectivos en el Reglamento 1467/1997 que forma parte del Pacto; por otro, la Resolución del Consejo de 17 de junio de 1997, asimismo integrante del PEC, establece como orientación, asumida por los Estados miembros, el compromiso de conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit. Esta última orientación es la que ha inspirado tanto el programa de estabilidad 2000-2004 como la LGEP, de modo que España se compromete a presentar, como regla general, presupuestos equilibrados.

⁸ El artículo 16 LGEP admite las modificaciones de crédito que quedan enumeradas siempre que se financien mediante recurso al fondo de contingencia o *mediante bajas en otros créditos*. Esta última solución recuerda necesariamente la de las enmiendas constructivas que impone el artículo 133.3 del Reglamento del Congreso cuando se trata de aumentar los créditos previstos, en cuyo caso el enmendante deberá proponer una baja de igual cuantía en la misma Sección. La LGEP no ha querido ser tan estricta y permite que la modificación de crédito se financie con baja en cualquier Sección, coincida ésta o no con la que experimenta el incremento.

⁹ En este sentido ha de coincidir con Uría Fernández cuando afirma que la LGEP no prohíbe el déficit; lo que la Ley hace es «configurar el déficit público como una situación excepcional que, cuando concurra, precisa de una justificación política y, lo que es igualmente importante, obligará a la elaboración de un plan de corrección para retornar a la situación de equilibrio» (F. Uría Fernández, *op. cit.*, p. 192).

España, de modo que su eventual modificación o derogación reconduciría las restricciones presupuestarias a los términos del TCE y el Reglamento 1467/97.

En lo que la Ley carece de referente es en el establecimiento de las normas para resolver el reparto de las responsabilidades asumidas por el Estado español entre los distintos sujetos llamados a presupuestar y prever los ingresos y gastos públicos. Este aspecto de la Ley cobra pleno sentido si consideramos que el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo declaró a los Gobiernos de los Estados miembros responsables de los déficits de todos los sujetos integrados en el sector público, atribuyendo también a aquéllos la obligación de garantizar que los procedimientos nacionales les permitan atender a las obligaciones derivadas del Tratado (arts. 2 y 3 del Protocolo). Por lo mismo, la existencia de la Ley se justifica aquí más que en otros aspectos, aunque, al mismo tiempo, el legislador podrá disponer más fácilmente de la misma para su modificación en este punto.

Atendiendo a cuanto queda dicho, la eventual derogación de la LEGP tendría una eficacia limitada, puesto que seguiría en vigor el compromiso central asumido por España, por más que el modo de repartir la responsabilidad derivada de ese compromiso necesite de dicha Ley o de otra semejante. No parece, pues, que el modo de *constitucionalizar* las restricciones del déficit resulte tan endeble como inicialmente habíamos supuesto ni puede sostenerse con rigor que todo depende de una Ley cuya vigencia, modificación o derogación están sometidas a los avatares propios de esta clase de normas.

Por esa razón, la eventual circunstancia de que el legislador posterior intente la derogación no creará un vacío normativo ni supondrá la desaparición de toda restricción presupuestaria. Sólo en cuanto se refiere a lo que hemos denominado *distribución de responsabilidades* se crearía una situación de vacío si es que la LGEP se deroga y no se sustituye por otra norma posterior sobre el mismo asunto.

Cuestión distinta es la relativa a los procedimientos que la LGEP prevé, sobre los que se ciernen otro tipo de problemas, y ello porque la Ley no puede asegurar que las decisiones adoptadas en un momento determinado sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria hayan de ser necesariamente respetadas en fases posteriores del procedimiento de aprobación de los Presupuestos y, menos aún, en ejercicios sucesivos a aquel en que se aprobó el objetivo, como se pretende. Pero ésta es una cuestión que nos remite directamente a un nuevo apartado de este trabajo: el relativo a los procedimientos parlamentarios previstos en la Ley.

III. LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

LGEP prevé dos nuevos procedimientos parlamentarios a insertar en el procedimiento de aprobación del Presupuesto ya establecido en los Regla-

mentos del Congreso de los Diputados (RCD) y del Senado (RS). De los dos nuevos procedimientos previstos, uno tiene carácter necesario y se refiere al establecimiento del objetivo de estabilidad que el Gobierno debe remitir a las Cámaras dentro del primer cuatrimestre de cada ejercicio (art. 8.º). El segundo procedimiento previsto por la Ley es de carácter contingente y sólo tendrá lugar cuando los Presupuestos se presenten en posición de déficit o se liquiden en esa situación, en cuyo caso el Gobierno deberá remitir un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio a lo largo de los tres ejercicios presupuestarios siguientes (arts. 14 y 17).

3.1. El proceso para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria

Considerando en primer término el procedimiento para la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria y tomando como referencia fundamental el Reglamento del Congreso, pasaremos a examinar dicho procedimiento, distinguiendo tres aspectos del mismo: en primer lugar, el de la incidencia que ese nuevo procedimiento ha de tener sobre el de aprobación de los Presupuestos ya previsto reglamentariamente; en segundo término, el de la naturaleza del debate y de la subsiguiente decisión adoptada por las Cámaras al pronunciarse sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria; a continuación será preciso dedicar una mínima reflexión a la hipótesis de desacuerdo entre el Congreso y el Senado acerca del objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno; finalmente, habrá de considerarse la situación que se crearía si la propuesta del Gobierno fuese rechazada por las Cámaras reiteradamente.

3.1.1. Incidencia del debate para la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria sobre el procedimiento actual: el debate de totalidad

La incidencia de un trámite parlamentario previo a la aprobación del Presupuesto parece añadir una nueva oportunidad para la intervención del Parlamento en la determinación de las cifras públicas, y ello debería ser bien recibido como medio de incentivar la posición del Parlamento en un procedimiento que se orienta claramente hacia el modelo *jerárquico*, entendiendo por tal aquel en el que el Parlamento se sitúa en posición subordinada frente al Gobierno¹⁰. Sin embargo, es preciso considerar las cosas con mayor detalle a fin de comprobar que ello sea así y determinar si el nuevo procedimiento amplía las posibilidades del Parlamento o viene a distorsionar el procedimiento parlamentario actualmente previsto.

Sobre este particular debe tenerse en cuenta que en el procedimiento actual existen dos fases centrales de debate sobre el Presupuesto a aprobar.

¹⁰ Vid. A. Alessina y R. Perotti, «Déficits presupuestarios e instituciones presupuestarias», en *Papeles de Economía Española*, núm. 68, 1966, pp. 257 y 258.

La primera tiene lugar con ocasión de la presentación y discusión de las llamadas enmiendas de totalidad, lo que se lleva a cabo conforme a lo dispuesto en el artículo 134 RCD. El citado artículo establece que el debate de totalidad —en el que se discuten las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios proponiendo la devolución al Gobierno del Proyecto presentado— tendrá lugar en el Pleno de la Cámara y en dicho debate quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos. Una vez finalizado ese debate, y siempre que el Proyecto no hubiese sido devuelto al Gobierno, el mismo será remitido a la Comisión de Presupuestos, en la que tendrá lugar una nueva discusión que no versa ya sobre las cifras globales, sino sobre la distribución de esas cifras entre las distintas atenciones que deben ser cubiertas por el gasto público.

La regla contenida en el artículo 133.3 RCD, que obliga a los Grupos Parlamentarios a presentar sus enmiendas de gasto como enmiendas constructivas, en las que el incremento del crédito propuesto se compense con la correspondiente baja por igual cuantía y dentro de la misma Sección, indica claramente que el debate en Comisión y el posterior debate en el Pleno no puede tener otro objeto que la distribución de las cifras globales que previamente han sido establecidas en el debate de totalidad.

Consideremos ahora cuál es el objeto del debate parlamentario para el establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. El artículo 8.2 LGEP establece la obligación del Gobierno de remitir el objetivo de estabilidad presupuestaria acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el programa de estabilidad, elaborado conforme a lo dispuesto en el PEC. El propio artículo 8.2 nos da ya una pista sobre el alcance que para la elaboración de los Presupuestos tiene la determinación del objetivo, al señalar que la elaboración de los Presupuestos de todos los sujetos que integran el sector público estatal se situará en el marco que fija ese objetivo. Por si quedase alguna duda, el artículo 13 de la misma Ley dispone taxativamente que «el acuerdo que establece el artículo 8 fijará el importe que, en el proceso de asignación presupuestaria que ha de culminar con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente, constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado».

Así pues, el debate para la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria tiene como finalidad última establecer las cifras globales de los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado, puesto que el Gobierno ha de atenerse a esas cifras en la elaboración del Proyecto de Ley que presente a las Cámaras. Desde luego, el resultado de ese debate se asemeja notablemente al que nace de los actuales debates de totalidad, en los que quedan fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos. Acaso la única diferencia venga dada por el hecho de que la LGEP se refiere básicamente al estado de gastos y el artículo 134. 1 RCD alude a «los estados de los Presupuestos», debiéndose entender por tanto incluidos también los estados de ingresos. Pero la diferencia es nominal puesto que, como es sabido, las previsiones sobre ingresos son meras estimaciones sin capacidad de

vincular, en tanto que lo único que adquiere el carácter de obligación es la determinación del gasto.

La segunda diferencia importante nace de la circunstancia de que a pesar de la previsión reglamentaria sobre el debate de totalidad (en dicho debate quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de Presupuestos, afirma el art. 134.1 RCD), en realidad el Pleno del Congreso no se pronuncia sobre esas cifras expresamente —a diferencia de lo que exige el art. 8.2 LGEP que requiere un pronunciamiento expreso— ni las mismas son sometidas a votación, toda vez que lo que se vota son las enmiendas de totalidad presentadas, cuyo rechazo podría entenderse como la ratificación de las cifras globales del Proyecto¹¹, del mismo modo que el rechazo de las enmiendas de totalidad en los demás Proyectos de Ley supone la aceptación implícita de los principios y espíritu del Proyecto presentado (arts. 110 y 112 RCD).

Sin desconocer las diferencias que pueden buscarse entre uno y otro debate, parecen más las similitudes entre ambos, la primera de las cuales consiste en que en los dos casos se fijan los estados de gastos, en un caso expresamente y en el otro de modo implícito. ¿Significa esto que el actual debate de totalidad ha perdido sentido? La respuesta a esta pregunta requiere detenerse sobre el modo concreto de debatir el objetivo de estabilidad presupuestaria y la profundidad con que se aborde ese debate, a lo que haremos referencia más adelante. Sin perjuicio de ello, puede afirmarse ahora que si la deliberación sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria se configura como el gran debate de política económica que debería ser, en el que además se fijen las cifras globales de gasto, el tradicional debate de totalidad quedará devaluado.

En efecto, carecería de sentido reabrir el mismo debate tan sólo unos meses después de haber debatido y decidido las grandes cifras del sector público y, en particular, las del Estado. En el debate de totalidad no deberían suscitarse nuevamente los asuntos ya ventilados al examinar y aprobar el objetivo de estabilidad presupuestaria. De ese modo, la lógica indica que el debate de totalidad, a partir de ahora, habría de quedar limitado a los aspectos no cubiertos por el de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria ni por los debates posteriores en Comisión, relativos a la distribución de los gastos.

El espacio que queda libre para el debate de totalidad no es muy amplio y, en todo caso, su amplitud o angostura dependerá del alcance del debate previo sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria. Si este último se limita a determinar la cifra máxima de gasto, sin entrar siquiera en las grandes líneas de distribución de la cifra de gasto fijada —como parece que ha de ocurrir si tenemos en cuenta el modo de celebración del primer debate de estabilidad presupuestaria—, entonces habrá cierto espacio para el debate

¹¹ Acaso por ello, en la práctica, las cifras globales no son tan inamovibles como parece dar a entender el Reglamento. La flexibilización de los criterios reglamentarios sobre la presentación de enmiendas a las Secciones puede determinar, como de hecho ocurre, ligeras modificaciones de las cifras globales. Vid. sobre todo ello S. Montejo Velilla, *El Presupuesto por programas en el Ordenamiento Jurídico Español*, Edersa, Madrid, 1998, pp. 274 y ss.

de totalidad. Téngase en cuenta que el debate en Comisión que sigue al de totalidad está fuertemente sectorializado por Secciones (aproximadamente coincidentes con los distintos Departamentos Ministeriales), de modo que no ofrece demasiadas oportunidades para discutir los grandes criterios de erogación del gasto público, obligando a los Diputados a centrarse en el reparto de los créditos dentro de los programas de un determinado Departamento.

En tal caso, el debate de totalidad podría referirse a los criterios generales del reparto de los gastos públicos, en un intento de encontrar para aquél un contenido que el debate previo sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria le ha arrebatado parcialmente. En otro caso, es decir, si también ese aspecto hubiese quedado resuelto en el debate previo, el de totalidad carecería prácticamente de lógica. Con todo, el mismo habrá de celebrarse en tanto no sea modificado el Reglamento de la Cámara, reiterando un trámite ya consumado parcialmente.

Con ser ésta una distorsión del procedimiento actual, no es la única ni la más importante que genera la LGEP. Desde luego, reiterar un trámite procedimental puede resultar contrario a la lógica, pero no tiene en sí mismo consecuencias jurídicas; sin embargo, de esa reiteración pueden nacer situaciones más complejas y de mayor alcance reglamentario. En primer lugar, parece evidente que la celebración de un debate previo al de totalidad limita seriamente las posibilidades de los Grupos Parlamentarios de la oposición de solicitar la devolución de los Presupuestos presentados, argumentando disconformidad con las cifras de gasto. La devolución podrá solicitarse por otras razones, pero, en coherencia, sería absurdo admitir la enmienda que manifieste su disconformidad con la cifra de gasto. Cualesquiera que sean los argumentos de la oposición al respecto, es de suponer que los mismos habrán sido defendidos en el debate previo para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria. Así pues, en un planteamiento estrictamente congruente, ese tipo de enmiendas habrían de calificarse como inadmisibles, aprovechando el trámite de calificación de enmiendas¹².

Con toda seguridad, ello supone introducir unas restricciones sobre el derecho de enmienda que no pueden hallarse en el Reglamento de la Cámara y, por tanto, difícilmente sostenibles. Además, para plantear siquiera ese tipo de restricción, sería preciso que el debate sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria asegurase a la oposición las más amplias posibilidades en orden a criticar y rebatir las cifras propuestas por el Gobierno, incluso con propuestas alternativas sometidas a votación. Así, todo parece indicar que el debate de totalidad reiterará en gran medida el debate previo, llevando a la oposición a repetir también los argumentos sobre el volumen de gastos.

Otro aspecto no resuelto en esa superposición de debates se refiere al sentido que ahora haya de darse a la previsión del artículo 134.1 RCD, según la cual es en el debate de totalidad en el que se fijan las cuantías globales

¹² *Vid.* la Resolución de la Presidencia sobre normas que regulan la calificación de los escritos de enmiendas presentados a textos legislativos, de 12 de enero de 1983.

de los estados de los Presupuestos. ¿Supone ello que es en ese debate en el que se fijan los estados de gastos, de modo que lo resuelto previamente tiene sólo un valor indicativo? De ser así, ¿cómo se resolvería una eventual discordancia entre los resultados de ambos debates?

Sin duda se tratará de un problema menor en la práctica. En efecto, en el debate de totalidad la mayoría asumirá como cifras globales definitivas las que propone el Gobierno, que a su vez vendrán determinadas por las que resultaron del debate previo sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria. La previsible continuidad de la mayoría en un período de tiempo tan corto como el que transcurre entre ambos debates asegura la coherencia entre las dos decisiones. Sin embargo, no debe olvidarse que el objetivo de estabilidad presupuestaria se fija para los tres ejercicios siguientes, período de tiempo suficientemente dilatado como para que se produzca un cambio en la mayoría que apoya al Gobierno.

En este supuesto, es decir, cuando el objetivo de estabilidad fijado tiene que prolongarse en el tiempo durante varios ejercicios, la coherencia de las decisiones no estaría asegurada; aun admitiendo la regla elemental de vinculación de la Cámara a sus propias decisiones, es igualmente evidente que la decisión inicial puede modificarse por otra posterior adoptada en un debate de la misma naturaleza y con los mismos requisitos.

Pero la determinación de la naturaleza del debate sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria, y de la decisión adoptada al término del mismo, constituye precisamente una de las cuestiones centrales que la LGEP plantea sin llegar a ofrecer una solución al respecto. Y, sin embargo, la respuesta que se dé a ese cuestión resulta del máximo interés a fin de conocer en qué medida el establecimiento del objetivo de estabilidad vincula al legislador presupuestario.

3.1.2. La naturaleza del debate y el grado de vinculación de la decisión sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria

En este punto, el artículo 8 LGEP se limita a señalar que, una vez remitido por el Gobierno el objetivo de estabilidad presupuestaria para los tres ejercicios siguientes, las Cámaras se pronunciarán en forma sucesiva, tras el correspondiente debate en el Pleno, aprobando o rechazando el objetivo propuesto por el Gobierno. En el caso de que el objetivo fuera aprobado por el Congreso de los Diputados y por el Senado, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo. Si, por el contrario, fuese rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá una nueva propuesta que se someterá al mismo procedimiento.

De los datos que nos ofrece el artículo 8 podemos inferir ya algunas características del debate al que el citado artículo se refiere. En primer lugar, todo parece indicar que lo que se exige de las Cámaras no es la adopción de una decisión con forma de ley. En efecto, de haberse pensado en la fijación

del objetivo de estabilidad mediante ley, no hubiese sido necesario realizar las especificaciones que se contienen en el citado artículo, habiendo bastado la remisión a las normas generales sobre el procedimiento legislativo. Todo ello sin contar con que en ningún caso se menciona el término ley para referirse a la fijación del citado objetivo.

Una segunda cuestión que el artículo 8 resuelve, en este caso afirmativamente, es la relativa al órgano que dentro de cada Cámara ha de pronunciarse sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria. Ello corresponde al Pleno sin ningún género de duda. Lo que, sin embargo, no queda resuelto en el artículo 8 LGEP es si la Comisión ha de intervenir también en ese procedimiento o, al menos, puede hacerlo.

En cualquier caso, puede afirmarse ya que la atribución de la competencia última al Pleno no excluye necesariamente la intervención de la Comisión. Tanto más si consideramos que, dada la naturaleza del debate al que se refiere el artículo 8, éste podría encajar en las reglas previstas en el artículo 198 RCD para el examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno, en las que la intervención de la Comisión competente constituye un requisito de procedimiento.

Ciertamente, el debate para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria podría tener lugar en los términos previstos en el artículo 198 del Reglamento, puesto que el mismo resulta aplicable cuando el Gobierno remite un plan que exija el pronunciamiento de la Cámara. Si se optase por la aplicación de esas reglas al debate en cuestión, éste debería comprender el paso de la propuesta por la Comisión y la presentación de propuestas alternativas de resolución, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo.

Por lo demás, sean cuales fueren las reglas que se apliquen en el debate para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria, no podría perderse de vista la dimensión temporal del mismo, puesto que, aunque no se diga expresamente, parece evidente que las Cámaras no dispondrán de un plazo muy superior al mes para pronunciarse de manera sucesiva sobre el citado objetivo. A tal fin debe tenerse en cuenta que si el Gobierno apura el plazo de que dispone y remite su propuesta al finalizar el primer cuatrimestre del año, y considerando igualmente que según el artículo 54 de la Ley General Presupuestaria (LGP) el proceso de elaboración de los Presupuestos debe iniciarse el 1 de mayo del ejercicio anterior a aquel en el que van a regir los mismos, las Cámaras no dispondrán prácticamente de plazo, salvo que se produzca un retraso sobre la fecha prevista en el artículo 54 LGP. Incluso en el supuesto de que el Gobierno anticipe su propuesta antes de finalizar el primer cuatrimestre, el espacio temporal reservado a las Cámaras será igualmente breve, puesto que la exigencia de iniciar el proceso presupuestario en la fecha indicada en la LGP no es sólo una exigencia legal, sino lógica, habida cuenta de la complejidad de ese proceso.

Todo ello obligará al aprovechamiento máximo del tiempo del que las Cámaras dispongan y a la limitación de los plazos. Sin embargo, ello no debería constituir pretexto para convertir un debate de la importancia de

éste en un trámite sumario, sobre todo cuando en el posterior debate de totalidad podría invocarse que una parte del objeto del mismo está ya decidida previamente, al haberse fijado el objetivo de estabilidad¹³.

Un segundo aspecto que el artículo 8 LGEP resuelve es el relativo a la periodicidad del debate para la fijación del objetivo de estabilidad. En este sentido, la Ley parece incurrir en una contradicción, puesto que el objetivo se fija para los tres ejercicios siguientes y, no obstante, se fija cada año. Esa aparente contradicción desaparece si pensamos que lo que el legislador ha querido es establecer objetivos temporalmente amplios que cada año pueden ratificarse o, si la coyuntura económica lo requiriese, modificarse, en un intento de conciliar la regla de la plurianualidad con el carácter anual de los Presupuestos (art. 134.2 de la Constitución) y con la flexibilidad que exige el ciclo económico.

Una vez fijado el objetivo de estabilidad por las Cámaras, la cuestión que surge es a quién vincula el citado objetivo. Desde luego, vincula al Gobierno al elaborar los Presupuestos, y así lo establece taxativamente el artículo 8 LGEP. El citado artículo establece, en efecto, que la elaboración del Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse al objetivo aprobado por las Cámaras. Sin embargo, nada dice sobre el grado de vinculación de éstas a su propia decisión.

Este aspecto ha sido ya mencionado y ahora bastaría con reiterar que, aun constituyendo una incoherencia lógica y política, nada impediría al Congreso de los Diputados revisar ese objetivo incluso dentro de un mismo ejercicio. El debate de totalidad constituye aparentemente una ocasión para ello, puesto que en el mismo es preciso fijar las cifras de los estados de los Presupuestos; aunque dada la naturaleza de ese debate y el hecho de que en el mismo sólo se presenten enmiendas de devolución, ello significaría que, a lo sumo, la Cámara podría acordar la devolución de los Presupuestos al Gobierno, incluso por desacuerdo con las cifras globales de gasto obtenidas por aplicación del objetivo de estabilidad presupuestaria previamente aprobado.

Como queda dicho, la situación hipotética de dos decisiones contradictorias en el plazo de unos meses y referidas al mismo ejercicio presupuestario podría carecer de lógica política, salvo que en el corto espacio de tiempo que media entre el debate para la fijación del objetivo de estabilidad y el

¹³ La celebración del primer debate de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el Congreso de los Diputados ha tenido lugar en términos que han primado la rapidez en la toma de la decisión antes que la profundidad y extensión del debate. En efecto, el mismo se ha llevado a cabo al margen de lo establecido en el artículo 198 RCD, por tanto, sin intervención de la Comisión y sin abrir trámite para que los Grupos Parlamentarios pudieran presentar propuestas alternativas. La propuesta del Gobierno —que se ceñía a la fijación de una cifra máxima de gasto para los Presupuestos Generales del Estado del año 2003 y a la presentación de varios cuadros en los que se determinaban los porcentajes de déficit o superávit de las distintas Administraciones Públicas para los tres ejercicios siguientes— ha sido directamente examinada por el Pleno y votada por éste en un único acto. *Vid.* el BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 325, de 18 de marzo de 2002, así como el *Diario de Sesiones* correspondiente al 21 de marzo de 2002.

de totalidad se hubiese producido alguna alteración en la composición de la mayoría, en una Cámara de mayorías inestables.

Con todo, el caso más frecuente de apartamiento del objetivo de estabilidad aprobado vendrá dado seguramente en aquellos supuestos en que una mayoría hubiese aprobado el objetivo y una mayoría de distinta configuración, nacida de unas nuevas elecciones, viniese llamada a mantener ese objetivo en ejercicios posteriores y aprobar el Presupuesto con arreglo al mismo. En este caso puede resultar de especial utilidad la posibilidad de que el objetivo se revise anualmente, de modo que el Gobierno entrante podría proponer previamente la modificación del objetivo fijado en ejercicios anteriores, la nueva mayoría lo ratificaría y el Presupuesto se elaboraría y aprobaría de conformidad con el objetivo de estabilidad presupuestaria corregido.

De cualquier modo, aunque la continuidad de la mayoría asegure la coherencia de las decisiones o la Ley prevea mecanismos de corrección, la superposición de procedimientos que nace de la aprobación de la LGEP es potencialmente creadora de conflictos y, a ese respecto, acaso podría haberse pensado en una solución distinta. Esa solución habría debido pasar por una unificación del procedimiento, especialmente de los debates de estabilidad presupuestaria y de totalidad, evitando que una regulación no enteramente racionalizada pueda dar lugar a soluciones incoherentes como las que se han apuntado. Por el contrario, la introducción de una pieza extraña en el procedimiento parlamentario, sin modificación alguna de éste, genera una cierta dualidad procedimental susceptible de crear dificultades en su aplicación.

3.1.3. *La eventualidad de pronunciamientos discordantes del Congreso de los Diputados y del Senado*

Como se ha dicho, el artículo 8 LGEP exige el pronunciamiento sucesivo y favorable del Congreso y del Senado sobre el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno. Evidentemente, la Ley requiere la concurrencia de voluntades favorables por parte de ambas Cámaras, supuesto éste que, por lo demás, será el habitual, habida cuenta de la similitud en la composición de las Cámaras y de la duplicación de las mismas mayorías tanto en el Congreso como en el Senado. Siendo así, no debería constituir un problema la obtención de pronunciamientos concordantes en las dos Cámaras.

Ello no obstante, no puede desconocerse que en el Senado existe una especie de *elección intermedia*, de modo que el mismo se renueva parcialmente a raíz de las elecciones autonómicas, a partir de las cuales pueden resultar modificaciones en el bloque de los Senadores de designación autonómica, todo ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 69.5 de la Constitución.

De ese modo, si el voto en las elecciones autonómicas implicase un cambio de las mayorías en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, podría resultar que la nueva hornada de Senadores autonómicos viniese a

alterar la composición del Senado, generando en éste una mayoría distinta de la que todavía rija en el Congreso, habida cuenta de que este último no sufre ninguna modificación a lo largo de la legislatura¹⁴.

En esa tesitura, nada tendría de extraño que la nueva mayoría del Senado, configurada de modo distinto a la del Congreso, votase en contra del objetivo de estabilidad presupuestaria sobre el que la Cámara Baja haya votado favorablemente. De darse esta circunstancia, nos hallaríamos ante una situación de conflictividad constitucional para la que, sin embargo, no existe una solución expresa. La LGEP se limita a señalar que, de producirse el rechazo, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

En una primera interpretación podría entenderse que el Gobierno está obligado a presentar un nuevo acuerdo siempre que alguna de las Cámaras rechace su primera propuesta, aunque la otra la hubiese aprobado. Desde luego, resulta llamativo que la Ley ponga en pie de igualdad al Congreso y al Senado en un trámite casi legislativo, si tomamos en cuenta la primacía del Congreso en general y, particularmente, en el procedimiento legislativo.

Admitiendo esa discutible interpretación —según la cual el Senado podría devolver la primera propuesta sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria al Gobierno aunque el Congreso de los Diputados la haya aprobado—, la Ley carece de respuesta en el supuesto de que la discordancia persista al presentarse la segunda propuesta, tal vez por no haber considerado esa eventualidad o quizá por entender que una ley ordinaria no constituía el vehículo idóneo para resolver una discrepancia entre órganos constitucionales.

Por su parte, la Constitución tampoco ha previsto solución alguna para la discrepancia entre Congreso y Senado en una variante del procedimiento parlamentario que la propia Constitución no contempla. En efecto, si consideramos los preceptos constitucionales que intentan dar respuesta a la discordancia de criterio entre ambas Cámaras, no encontramos una solución a este problema. El artículo 74.2, que establece la fórmula de la Comisión Mixta como modo de conciliación, se refiere a asuntos concretos (tratados internacionales, acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas y Fondo de Compensación Interterritorial). A su vez, el artículo 90, que atribuye la primacía al Congreso, se refiere específicamente a la aprobación de las leyes. Finalmente, el artículo 167.2 regula un modo de solución de los conflictos específicamente aplicable a la reforma constitucional.

Es obvio, pues, que ninguna de esas fórmulas está pensada para el caso que nos ocupa ni éste podría ser fácilmente resuelto por aplicación de las citadas fórmulas. Y, sin embargo, parece necesario encontrar una respuesta

¹⁴ Esa situación no es meramente hipotética, puesto que a lo largo de la quinta legislatura, última de mayoría del Grupo Parlamentario Socialista, la composición del Senado varió del siguiente modo: al inicio de esa legislatura, el Grupo Socialista disponía de 116 Senadores, frente a 105 del Grupo Parlamentario Popular. Tras las elecciones autonómicas celebradas en el curso de la legislatura, el Grupo Parlamentario Popular alcanzó la mayoría en el Senado con 114 escaños, frente a 111 del Grupo Socialista, en tanto que en el Congreso de los Diputados se mantenía estable la correlación de fuerzas previa a las elecciones autonómicas.

al problema, ya que de otro modo se estaría concediendo al Senado un veto impropio, dentro de una fase prelegislativa, sin dar al Congreso de los Diputados posibilidad alguna de superarlo y sin haber previsto ninguna otra solución al conflicto.

Teniendo en cuenta que la Constitución ha diseñado un sistema de relaciones entre las Cámaras que atribuye la primacía al Congreso, carece de sentido aceptar pacíficamente que el Senado pueda impedir la elaboración y posterior aprobación de los Presupuestos Generales del Estado cuando el Congreso ha votado favorablemente el objetivo de estabilidad presupuestaria, sobre todo si estamos en presencia de una propuesta formulada por el Gobierno sucesivamente a la primera. Así, aunque no exista una solución expresa, es preciso buscar un modo de resolver el conflicto que hipotéticamente pueda plantearse, a cuyo fin podrían contemplarse dos soluciones.

La primera de ellas supondría admitir que el objetivo de estabilidad presupuestaria tiene vigencia y permite la elaboración de los Presupuestos solamente con el acuerdo del Congreso. Esta solución encontraría dos inconvenientes: en primer lugar, el Senado podría reproducir su oposición cuando le fuera remitido el Proyecto de Ley de Presupuestos, oponiendo al mismo su veto. Esta dificultad resulta más aparente que real puesto que si bien no existe un modo expreso de resolver el acuerdo contrario al objetivo de estabilidad presupuestaria, sí lo hay de levantar un veto del Senado conforme al artículo 90.2 de la Constitución. La segunda dificultad viene dada por la sencilla razón de que estimar aprobado el objetivo de estabilidad presupuestaria sin el parecer favorable del Senado es simplemente contrario a lo dispuesto en la LGEP, dificultad esta más difícil de salvar, salvo modificación de la mencionada Ley.

La segunda solución posible consistiría en una aplicación analógica de lo dispuesto en la Constitución sobre solución de conflictos entre ambas Cámaras, bien mediando la Comisión Mixta a la que alude el artículo 74 y sin perjuicio de la primacía final del Congreso, bien atribuyendo a éste directamente la última palabra sobre el asunto como hace el artículo 90.2 de la propia Constitución. Ciertamente, estas soluciones no están previstas de manera expresa, como ya hemos reconocido; ello no obstante, de darse el conflicto que estamos suponiendo, sería preciso impedir el veto impropio al que antes hicimos referencia, para lo cual no cabe otro remedio que dar la primacía al Congreso de los Diputados a través de alguno de los métodos previstos, especialmente cuando el Senado ya habría consumido un veto al devolver al Gobierno el primer acuerdo propuesto por aplicación de lo establecido en el artículo 8.2 LGEP, si se acepta la interpretación de este precepto antes mencionada.

Naturalmente, las soluciones que se postulan dejan intacta la LGEP en su redacción actual. Sin embargo, una tercera solución vendría dada con la modificación de la LGEP, introduciendo una cláusula en la misma sobre el modo de solución del conflicto que, a tenor de lo establecido constitucionalmente, debería atribuir al Congreso la primacía final en la decisión sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria, por más que ello supusiera

una solución que demorase la elaboración y aprobación de los Presupuestos en relación con los cuales se hubiese generado el conflicto.

3.1.4. *El rechazo del objetivo de estabilidad presupuestaria propuesto por el Gobierno*

Ya ha sido aludida la solución que la LGEP ofrece para este problema en el supuesto de que se produzca un primer rechazo por parte de las Cámaras, en cuyo caso el Gobierno vendrá obligado a presentar una nueva propuesta (art. 8.2). Como quiera, además, que la posibilidad de acuerdos discordantes entre ambas Cámaras ya ha sido considerada, examinaremos ahora la eventualidad adicional de que el acuerdo propuesto por el Gobierno sea rechazado conjuntamente por ambas Cámaras en segunda y sucesivas instancias, lo que, naturalmente, constituirá una hipótesis excepcional, sólo pensable en supuestos de falta de mayorías o de mayorías inestables.

La LGEP tampoco ofrece solución alguna a este problema, limitándose a contemplar un único rechazo, sin tomar en consideración la posible reiteración de ese rechazo por las Cámaras. Ante una regulación semejante surge la primera duda: después de una segunda votación desfavorable de la propuesta del Gobierno, ¿puede éste obviar el trámite de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria y proceder directamente a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para su presentación ante la Cámara en los plazos constitucionalmente previstos?

De nuevo nos hallamos ante una pregunta sin respuesta expresa en la Ley, de modo que también en este caso parece conveniente salir de los márgenes de aquélla para situar el problema en un contexto más amplio. Ese contexto no puede ser otro que el constitucional, con arreglo al cual el Gobierno no podría dejar de cumplir los cometidos y plazos que la Carta Magna le atribuye en relación con la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

A tal efecto debe tenerse en cuenta que el artículo 134 de la Constitución comienza por asignar al Gobierno la tarea de elaborar los Presupuestos, para adoptar inmediatamente un tono imperativo que obliga a aquél a presentar los Presupuestos ante el Congreso de los Diputados tres meses antes de la expiración del ejercicio anterior. Siendo así, no parece que el proceso de elaboración de los Presupuestos pueda demorarse como consecuencia de sucesivos rechazos del objetivo de estabilidad presupuestaria, poniendo en peligro incluso la ejecución del mandato constitucional sobre presentación de los Presupuestos en plazo. Tanto más si consideramos que la obligación de presentar los Presupuestos emana de la Constitución, en tanto que la exigencia de contar con un acuerdo previo de fijación del objetivo de estabilidad es de origen meramente legal y no es estrictamente imprescindible en el proceso presupuestario¹⁵.

¹⁵ Sobre el alcance del imperativo constitucional de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado en plazo, *vid.* M. A. Martínez Lago, *Ley de Presupuestos y Constitución*, Trotta, 1998, pp. 157 y ss.

De esa forma, parece razonable que tras un segundo rechazo el Gobierno renuncie a la presentación de nuevas propuestas y opte por la presentación de los Presupuestos sin acuerdo sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria, pues de otro modo se pondría en peligro el proceso presupuestario en su conjunto¹⁶. En tal caso, cobraría todo su sentido nuevamente el debate de totalidad, puesto que el Congreso de los Diputados tendría en este debate la oportunidad de devolver los Presupuestos a un Gobierno con el que no se halla de acuerdo y al que hubiese rechazado la propuesta de estabilidad presupuestaria en más de una ocasión. De suceder así, entraría en juego la previsión constitucional sobre prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior. En otro caso, es decir, de persistir el Gobierno en la presentación de sucesivas propuestas de estabilidad presupuestaria, el trámite de fijación de ese objetivo se convertiría en un obstáculo que impediría la presentación de los Presupuestos, lo que equivale a decir que impediría el cumplimiento de una exigencia constitucional que la Ley no puede disculpar.

3.2. Los Presupuestos deficitarios y el plan económico-financiero de corrección del desequilibrio

La LGEP prevé dos supuestos en los que el Gobierno deberá remitir a las Cámaras un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio: deberá hacerlo cuando los Presupuestos se presenten ya en lo que el artículo 14 denomina *posición de déficit*, así como en el supuesto de que la liquidación presupuestaria arroje como resultado un saldo deficitario (art. 17). En ambos casos, el procedimiento para debatir los planes de corrección coincide con el previsto en el artículo 8 para determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria, ya que los artículos 14 y 17 se remiten al mismo.

La Ley no establece mayores precisiones y deja sin responder, una vez más, algunas preguntas decisivas sobre el asunto. En primer lugar, no determina cuál es momento en el que habrá de debatirse el plan de corrección

¹⁶ La configuración del debate de estabilidad presupuestaria sin permitir la presentación de propuestas alternativas no facilitará las cosas en este punto. Obligadas las Cámaras a pronunciarse sobre la propuesta gubernamental en términos de adhesión o rechazo, la oposición de aquéllas a las cifras gubernamentales supondrá simplemente el vacío, la ausencia de todo objetivo de estabilidad. Por el contrario, si las Cámaras pudieran proponer cifras alternativas, el rechazo de la propuesta gubernamental podría paliarse con la aprobación de las cifras que las Cámaras proponen. Ciertamente, podría argumentarse que la propuesta del objetivo de estabilidad y la cifra máxima de gasto constituyen elementos decisivos en la fase de elaboración de los Presupuestos, fase del proceso presupuestario que es competencia exclusiva del Gobierno (art. 134.1 CE). Supuestamente, ello impediría la presentación y adopción de propuestas alternativas de las Cámaras, del mismo modo que no se contemplan las enmiendas de texto alternativo en el debate de totalidad. Sin embargo, ese razonamiento queda enervado por las propias previsiones de la LGEP: en primer lugar, porque la aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria se configura como un trámite anterior a la elaboración, propiamente dicha, de los Presupuestos (*vid.* al respecto los arts 8.2 y 13, así como la rúbrica de la Sección 1.ª, Capítulo II, del Título II de la Ley); en segundo término, porque es la propia LGEP la que ha querido el pronunciamiento de las Cámaras con carácter previo a la remisión de los Presupuestos Generales del Estado.

cuando se hubieran presentado unos Presupuestos deficitarios. En particular, la Ley no precisa si se presenta junto con esos Presupuestos y el debate se realiza en paralelo con el propio debate presupuestario, o al margen de éste. Más aún, la Ley deja sin resolver si la aprobación del plan de corrección es condición necesaria para la aprobación de los Presupuestos deficitarios.

En la práctica, y dada la premura con la que es preciso aprobar los Presupuestos Generales del Estado, podría suceder que el debate y aprobación de éstos tuviese lugar separadamente de la deliberación sobre el plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, todo ello a fin de impedir que, llegado el 1 de enero del ejercicio de que se trate, no hayan sido aprobados los Presupuestos y entre en vigor la prórroga constitucionalmente prevista. En ese supuesto, es evidente que la aprobación del plan de corrección no sería condición *sine qua non* para que las Cámaras den su conformidad a los Presupuestos deficitarios.

Desde la perspectiva contraria, no carecería de lógica que antes del debate de totalidad fuera presentado y pudiera conocerse el plan de corrección, de modo que ese debate incluyese también lo relativo al mencionado plan, vinculando la suerte de los Presupuestos presentados a la del propio plan. Si tenemos en cuenta que el déficit presupuestario se ha convertido, por mor de la LGEP, en una excepción que es preciso justificar y corregir en cada caso, parece lógico que la aprobación de los Presupuestos deficitarios se condicione a la aprobación previa o simultánea del plan de corrección que asegure el retorno a la situación de equilibrio. Pero, como se ha dicho, la LGEP no nos da orientación alguna sobre el particular.

En cuanto al supuesto de que el plan de corrección se refiriese a una liquidación presupuestaria con déficit, tampoco indica la Ley cuál es el momento del debate de ese plan. Sin embargo, todo parece indicar que el Gobierno debería apresurarse a presentar un plan de rectificación del déficit una vez cerrados los Presupuestos y conocido el saldo final. A lo sumo, ello habría de tener lugar en la fecha de remisión de la Cuenta General del Estado al Tribunal de Cuentas (art. 136 LGP), sin aguardar, desde luego, al informe del Tribunal de Cuentas ni a la aprobación parlamentaria del mismo.

Así se infiere, nuevamente, de la consideración del déficit como una situación excepcional, que la Ley exige atacar cuanto antes, y en todo caso en los tres ejercicios presupuestarios siguientes a aquel en que se produjo, lo que difícilmente podría cumplirse si fuese necesario esperar a la aprobación de la Cuenta General del Estado, pues ello supondría consumir la mayor parte de ese plazo.

Finalmente, y aunque la LGEP remita al procedimiento para la aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria como procedimiento para discutir y aprobar los planes de corrección del déficit y restablecimiento del equilibrio, es evidente que se trata de debates con contenidos distintos. El objetivo de estabilidad presupuestaria puede reducirse, en última instancia, a la fijación de unas cifras. Sin embargo, los planes de corrección han de contemplar las medidas necesarias para restablecer la situación, y ello exige

un debate de detalle sobre tales medidas. Es por eso que si el debate sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria se consolida como un debate en términos muy sucintos, no podrá servir de referencia válida para los debates en los que hayan de discutirse y aprobarse los planes de corrección, debiéndose introducir las modulaciones necesarias a fin de facilitar que las Cámaras puedan deliberar y decidir sobre lo que se les propone, sin olvidar la posibilidad de presentar planes alternativos a los del Gobierno, de conformidad con el procedimiento establecido reglamentariamente para este tipo de debates (art. 198 RCD).

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El examen de la LGEP, desde la perspectiva que aquí hemos adoptado, ha de cerrarse con dos conclusiones fundamentales. En primer lugar, que la Ley no carece de referencias que sustenten la eficacia de las restricciones presupuestarias más allá de la propia validez de la Ley. Esas referencias vienen dadas por el PEC, cuyo cumplimiento España ha asumido como compromiso. Sin embargo, la LGEP ha dado un paso importante al avanzar desde el déficit restrictivo que autoriza la Unión Europea a la imposición de la estabilidad como regla.

Es ese *plus* añadido por la Ley el que podría ser objeto de debate y, eventualmente, de modificación futura a través de una nueva norma que, ajustándose a los requerimientos del PEC, resulte menos exigente en cuanto se refiere al déficit, es decir, que permita el déficit hasta el límite del 3 por 100 sobre el PIB. Todo ello, naturalmente, ha de entenderse sin perjuicio de lo que en el futuro acuerde la propia Unión Europea y a lo que se comprometan los Estados miembros.

En la perspectiva del procedimiento parlamentario para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, la LGEP ha venido a introducir una alteración sobre el mismo que en ocasiones podrá crear situaciones contradictorias nada fáciles de resolver (los efectos de la superposición de debates, la indefinición en los casos de discrepancia entre Cámaras o rechazo de las propuestas presentadas...), algunas de las cuales sólo podrían solucionarse mediante la apelación al Texto Constitucional.

La inserción de la Ley en los mecanismos del actual procedimiento parlamentario habría requerido algo más de detalle en las soluciones y, sobre todo, haber abordado una solución conjunta y coherente con los Reglamentos de las Cámaras, que no podrán permanecer completamente inalterables frente a las modificaciones que introduce la LGEP, aunque la alteración reglamentaria venga dada por vía consuetudinaria o interpretativa.

V. ADDENDA

La presentación de un nuevo proyecto de Ley General Presupuestaria en el Congreso de los Diputados, obliga a hacer ciertas matizaciones en

relación con el contenido del artículo que precede a estas líneas. En primer lugar, por lo que se refiere al Fondo de Contingencia y los créditos extraordinarios, ha de tenerse en cuenta ahora, que según el proyecto de Ley, los créditos extraordinarios se dividen en créditos para atender obligaciones de ejercicios anteriores o del ejercicio corriente. En el primer caso, el procedimiento no varía sustancialmente sobre el que actualmente está previsto, de forma que la Ley prevé la tramitación de un proyecto de ley para obtener dicho crédito, tanto si se financia con cargo al Fondo de Contingencia como si la financiación se realiza mediante baja en otros créditos. Por el contrario, cuando se trata de créditos extraordinarios destinados a atender obligaciones del ejercicio corriente financiadas con cargo al Fondo de Contingencia, la autorización corresponde al Consejo de Ministros.

★ ★ ★

En lo que afecta a la dualidad de debates sobre la que se advierte en el trabajo (debate para la fijación del objetivo presupuestario y debate de totalidad), conviene igualmente señalar que la experiencia de estos dos últimos ejercicios indica que el debate de totalidad continúa manteniendo toda su virtualidad política, frente al de fijación del objetivo presupuestario que aún no ha adquirido peso político específico en el ámbito parlamentario. Una de las razones que explicarían esa situación queda ya apuntada en el propio trabajo, en la medida en que la fijación del objetivo de estabilidad consiste en la determinación de una cifra genérica y demasiado abstracta para facilitar el debate sobre la distribución del gasto. Por el contrario, el debate de totalidad, celebrado a la vista del Proyecto de Ley de Presupuestos, permite iniciar la discusión sobre el modo en que se utilizarán los recursos públicos en el próximo ejercicio y, por ello, sobre la distribución de los ingresos en las distintas atenciones a las que ha de llegar el gasto público.

El debate para la fijación del objetivo de estabilidad no saldrá reforzado una vez haya sido aprobada la nueva Ley General Presupuestaria, ya que ésta deja al Parlamento al margen de todo lo que significa la determinación de los llamados *escenarios presupuestarios plurianuales*, que incluyen la programación de la actividad del sector público estatal y la definición del equilibrio presupuestario, con la determinación de los ingresos previsibles y de los recursos a asignar en función de los objetivos estratégicos y de los compromisos de gasto ya asumidos. Como puede verse, los escenarios presupuestarios plurianuales suponen una pieza básica y esencial para la determinación del límite de gasto, es decir de la cifra de gasto con la que se consigue el objetivo de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, el proyecto de Ley sólo prevé que se remita a las Cámaras esa cifra sin contemplar la remisión también de los escenarios que han llevado a la fijación de la cifra global de gasto. En esa medida, las Cámaras carecerán de elementos que permitan abrir un debate más rico referido a la sectorialización del gasto y, en definitiva, al modo en que se reparten los recursos públicos.