

PRESUPUESTOS PRORROGADOS Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

FERNANDO DE LA HUCHA CELADOR
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Pública de Navarra

SUMARIO

1. Introducción.—2. La prórroga presupuestaria.—3. El cumplimiento del objetivo de estabilidad en el marco de un presupuesto prorrogado.—4. Las reformas necesarias: propuestas.

RESUMEN. Este trabajo aborda la preeminencia excesiva del poder ejecutivo en el marco de los Presupuestos prorrogados, especialmente llamativa cuando hay que cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Aunque parte de la situación de Navarra, se han tomado ejemplos del Estado y de otras Comunidades Autónomas, así como la doctrina del Tribunal Constitucional, para proponer las reformas oportunas en nuestra legislación a fin de evitar situaciones donde Gobiernos en minoría deciden unilateralmente sobre los acuerdos de no disponibilidad presupuestaria. Asimismo examinamos las reglas de publicidad y transparencia de estos acuerdos.

Palabras clave: Ley de Presupuestos, estabilidad presupuestaria, prórroga presupuestaria, acuerdos de no disponibilidad presupuestaria, Parlamento y Presupuestos, propuestas de reformas legislativas.

ABSTRACT. *This paper deals with the excessive prominence of executive power within the framework of carried over budgets, especially striking when it comes to the goals of budgetary stability and financial sustainability. Although it is based on the location of Navarra, examples of State and other autonomous communities, as well as the doctrine of the Constitutional Court, have been taken to propose appropriate reforms in our legislation in order to avoid situations where minority governments decide unilaterally on the agreements of non-budgetary availability. We also examined the rules of publicity and transparency of these agreements.*

Keywords: Law of budgets, budgetary stability, budget extension, agreements of non-budgetary availability, Parliament and budgets, proposals for legislative reform.

1. INTRODUCCION

Como es sabido, el art. 134.4 de la Constitución (CE) establece la prórroga automática de los Presupuestos Generales del Estado en el caso de que el primer día del ejercicio económico correspondiente no estuviera aprobada la Ley de Presupuestos. Nótese que la prórroga se refiere, no a la Ley donde se insertan los estados



numéricos de previsión de ingresos (salvo la autorización de la emisión de Deuda pública, que tiene carácter limitativo) y de autorización de créditos para gastos, sino a los Presupuestos, ya que la Ley de Presupuestos tiene, en principio, vigencia indefinida, salvo, lógicamente, aquellos preceptos de su articulado que limitan aquélla al ejercicio económico en cuestión.

La aplicación de esta norma a las Comunidades Autónomas no suscita problemas, puesto que el art. 21.2 de la Ley 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) contiene un precepto similar; por otro lado, y *ex abundantia cordis*, la mayoría de los Estatutos de Autonomía contienen idéntica norma, con lo cual no se suscitan los problemas que, por ejemplo, se originaron a raíz de la aplicación o no a dichos entes territoriales del art. 134.7 de la CE y que desembocó, inicialmente, en la desafortunada STC 116/1994, de 18 de abril, de la cual lo único destacable es el voto mesurado y ponderado del Magistrado Rodríguez Bereijo. No vamos a entrar en el examen de esta sentencia, posteriormente matizada, que defería, prácticamente, a la normativa autonómica la regulación presupuestaria, negando la aplicación analógica del art. 134 de la CE. Ni tampoco vamos a entrar en el título competencial esgrimido por el Estado para regular, en la norma de desarrollo del art. 157.3 de la CE, la materia presupuestaria autonómica, entre otras cosas porque la LOFCA se publicó en el BOE sin Exposición de Motivos.

Por otro lado, tras la reforma constitucional del art. 135 operada en septiembre de 2011, las Comunidades Autónomas deben cumplir el principio de estabilidad presupuestaria, en tanto en cuanto conforman el sector público, de acuerdo no sólo con la dicción literal del precepto de la CE (si bien éste habla de Administraciones Públicas y menciona *nominatim* a las Comunidades Autónomas), sino también con la concreción efectuada por el art. 2.1.b) de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), al señalar el ámbito subjetivo de aplicación de la norma dictada en virtud de la habilitación contenida en el art. 135.5 de la CE.

Junto a ello, la otra novedad de la reforma consistió en dotar de prioridad absoluta el pago de los intereses y capital de la Deuda pública, dando una vuelta de tuerca más a la inicial redacción del art. 135 de la CE que establecía el principio de inclusión presupuestaria automática, en cuya virtud los créditos al servicio de la Deuda no podían ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajustasen a las condiciones de la ley de emisión.

Amén de ello, hemos de tener en cuenta que los objetivos de déficit estructural se fijan en el primer semestre de cada año mediante acuerdo del Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera –en el caso de las Comunidades Autónomas–; este acuerdo, conforme el art. 15 de la LOEPSF, se remite a las Cortes Generales para su aprobación. Producida ésta, las Administraciones públicas habrán de acomodar los objetivos de déficit y de endeudamiento en la ela-



boración de los proyectos de Presupuestos, conforme el apartado 7 del meritado art. 15¹. Este precepto plantea un problema de fácil resolución, puesto que parece que va referido, exclusivamente, a los distintos Gobiernos –que son quienes, en materia presupuestaria, tienen el monopolio para la elaboración del proyecto, puesto que no caben constitucional ni estatutariamente proposiciones de ley de Presupuestos²- cuando, en realidad, si aplicamos directamente el art. 135.6 de la CE, las Comunidades Autónomas adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias. Quizá un temor de invasión competencial haya motivado la débil dicción del art. 15.7 de la LOEPSF.

Dicho, en otros términos, los acuerdos sobre estabilidad presupuestaria (aparquemos el endeudamiento, por el momento, aunque haya una ligazón evidente, ya que aquel va ligado a la sostenibilidad financiera) vinculan no sólo al poder ejecutivo sino también al legislativo de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las facultades que asisten a éstas de impugnar ante el TC los acuerdos sobre estabilidad presupuestaria.

Evidentemente, en esta lacónica introducción dejamos temas pendientes que solo pueden ser esbozados, porque desbordarían con mucho los objetivos de la colaboración; entre otros y a modo de ejemplo, las recomendaciones del Banco Central y de la Comisión Europea, las posibilidades de fijar límites de déficit diferenciados para las distintas Comunidades Autónomas (el denominado déficit asimétrico), las consecuencias del incumplimiento de los objetivos de déficit, etc., puesto que queremos centrarnos en un tema muy concreto y es determinar qué sucede cuándo una Comunidad Autónoma tiene que funcionar con unos presupuestos prorrogados (por no haberse aprobado la Ley de Presupuestos el primer día del ejercicio correspondiente) y a la par tiene que reducir progresivamente el objetivo de déficit, por mor de los escenarios presupuestarios. La primera cuestión no presenta, aparentemente, cuestiones relevantes desde el prisma jurídico pero la segunda sí –y además polémicos- en la medida en que cabe estudiar qué papel juegan, respectivamente, el Ejecutivo y el Legislativo en la consecución de este objetivo, ya que, adelantamos, la solución del recorte indiscriminado y sin intervención parlamentaria (en teoría) puede resolver el problema pero a costa de obviar completamente el papel del poder legislativo en la adopción de tales decisiones, lo cual es especialmente grave en un Estado democrático.

¹ Si bien, conforme el art. 16 de la propia LOEPSF cabe la fijación individualizada de objetivos para cada Comunidad.

² En el caso de la Comunidad Foral de Navarra –sobre la que versará nuestro trabajo por razones pragmáticas, ya que es donde se produce el supuesto fáctico que tratamos en nuestra colaboración- el monopolio de la presentación de proyectos de ley de presupuestos, de créditos extraordinarios y de suplementos de crédito corresponde al Gobierno de Navarra, conforme el art. 126.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra.



2. LA PRORROGA PRESUPUESTARIA

Si bien podíamos tomar en abstracto cualquier Comunidad Autónoma, hemos elegido el caso de Navarra, puesto que la última Ley Foral de Presupuestos aprobada por el Parlamento es la correspondiente al ejercicio de 2012. Por distintas causas (básicamente la composición parlamentaria y la existencia de un Gobierno en minoría), los Proyectos de Ley Foral de Presupuestos para 2013 y 2014 no han sido aprobados por el Parlamento de Navarra, de forma tal que durante estos dos ejercicios se funciona con los Presupuestos prorrogados de 2012, tal y como se desprende de la normativa interna de la Comunidad Foral, que, curiosamente, no contempla en su Estatuto de Autonomía la prórroga presupuestaria³. Si siguiéramos acriticamente la inicial doctrina del TC sobre el art. 134 de la CE cabría entender que, ni siquiera por analogía, sería aplicable ex *Costitutione* la prórroga presupuestaria a la Comunidad Foral (y cabe recordar que la STC 116/1994 declaró inaplicable el art. 134.7 de la CE precisamente a esta Comunidad); sin embargo, podríamos considerar la omisión fácilmente subsanable por la aplicación del art. 21.2 de la LOFCA⁴. Sin embargo, aquí topamos también con un problema aparente, derivado

³ El art. 18 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra (LORAFNA) en la nueva redacción dada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, se limita a señalar que corresponde a la Diputación la elaboración de los Presupuestos Generales de Navarra y la formalización de las Cuentas para su presentación al Parlamento, a fin de que por éste sean debatidos, enmendados y, en su caso, aprobados, todo ello conforme a lo que determinen las leyes forales. Igualmente la Diputación dará cuenta de su actividad económica al Parlamento de Navarra, para el control de la misma. Por su parte, el art. 11 de la LORAFNA (que conserva la redacción primigenia y que recuerda bastante el art. 66.2 de la CE) se limita a señalar que el Parlamento representa al pueblo navarro, ejerce la potestad legislativa, aprueba los Presupuestos y las Cuentas de Navarra, impulsa y controla la acción de la Diputación Foral y desempeña las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico.

⁴ Téngase presente el FJ 6º de la STC 3/2003, de 16 de enero, donde se indica que «Como señalamos en la STC 174/1998, de 23 de julio (en relación con los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992), y reiteramos en las SSTC 130/1999, de 1 de julio (con relación a los presupuestos generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1993), 180/2000, de 29 de junio (con relación a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 1993) y, finalmente, 274/2000, de 15 de noviembre (en relación con presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997), la doctrina constitucional expuesta se formula respecto de las Leyes de presupuestos generales del Estado.

En efecto, aunque de la literalidad del art. 134 CE examinado se deduce, en principio, que las reglas en él contenidas tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, de modo que «de los preceptos constitucionales que regulan las instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas», es evidente que existen una serie de reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica. En este sentido, hemos dicho que la regulación aplicable a las instituciones autonómicas - en este caso, al presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco-, no es sólo la contenida en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las compe-



de la Disposición Adicional Segunda de la propia LOFCA que contiene una norma de reenvío al Convenio Económico, como norma reguladora de las relaciones tributarias y financieras entre el Estado y Navarra. Pues bien, tampoco el Convenio vigente contiene (y ello ha sido tradición ininterrumpida desde 1927) referencia a la materia presupuestaria⁵, en tanto en cuanto la materia financiera (no tributaria) del Convenio se limita a determinar, fundamentalmente, la aportación económica y los ajustes a la imposición indirecta. No vamos a entrar en las discusiones sobre la aplicación o no de la LOFCA en la Comunidad Foral –que tienen interés desde el prisma tributario a raíz de la sorprendente STC 208/2012, de 14 de noviembre⁶, y su peculiar concepto del bloque de la constitucionalidad en los territorios forales que son (no se integran) Comunidades Autónomas, concepto que sólo es predicable de Navarra-, puesto que el problema es más fácil de resolver, sin ahondar en la foralidad (aunque sobre ella volveremos al tratar de la estabilidad presupuestaria) y sin cuestionar la aplicación del principio de prórroga automática de los Presupuestos.

En este sentido, los arts. 154 a 156 del Reglamento del Parlamento de Navarra, que regulan las especialidades en la tramitación del Proyecto de Ley Foral de Presupuestos, no prevén las consecuencias derivadas del rechazo del mismo o, dicho en otros términos, no regulan la prórroga presupuestaria automática, de tal manera que, descartada esta norma, hemos de acudir al sorprendente (y ahora explicaremos el calificativo) art. 37.1 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de Hacienda Pública de Navarra⁷ (LFHPN). La sorpresa radica en que el precepto no se adecúa a la CE⁸ ni a la LOFCA (como norma integrante del bloque de la constitucionali-

tencias del Estado y las Comunidades Autónomas [singularmente la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas] y en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas, sino también, «por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio» (STC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5, en relación con los presupuestos generales de Navarra para 1985; también las SSTC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 5)».

⁵ Sobre el particular, véase DE LA HUCHA (1997). Igualmente, y más actualizado, DE LA HUCHA CELADOR, F.; ÁLVAREZ ERVITI, M. y AMATRIAIN CIA, I. (2006).

⁶ La doctrina del TC en materia de tributos propios no convenidos se ha visto corroborada en la reciente Sentencia 110/2014, de 26 de junio, que sigue los mismos derroteros, en el sentido de no comprender que la LOFCA es inaplicable en la Comunidad Foral; no obstante, al tratarse de un tema tributario, obviamos entrar en detalles.

⁷ En dicho precepto se dispone que «Si la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará automáticamente prorrogada, hasta la entrada en vigor de aquélla, la Ley Foral correspondiente al ejercicio anterior.»

⁸ En contra de esta interpretación se encuentran MARTIN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; TEJERIZO LÓPEZ, J. M. y CASADO OLLERO, G. (2013) en *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Madrid, Tecnos, 2013, p. 775, que consideran que «De la regulación de la prórroga en nuestro ordenamiento puede concluirse, por consiguiente, que opera con carácter automático, sin procedimiento específico que la declare, y que extiende su alcance al conjunto de la Ley de Presupuestos, texto articula



dad): y la inadecuación (desde luego difícilmente justificable desde la Disposición Adicional Primera de la CE y el respeto a los derechos históricos de los territorios forales) se refleja en que lo que dispone una norma foral ordinaria (ni siquiera la LORAFNA) es la prórroga de la Ley Foral de Presupuestos del ejercicio anterior, no de los Presupuestos stricto sensu, es decir, de los estados numéricos de previsión de ingresos y de autorización de créditos para gastos. Como veremos, esta sutil diferencia provoca distorsiones importantes en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, ya que permite que un gobierno minoritario pueda llevar a cabo una política de gasto público no sólo con el respaldo de unos estados numéricos prorrogados, sino con una ley prorrogada por su incapacidad para lograr una mayoría parlamentaria suficiente. Y, ciertamente, se nos puede acusar de incoherencia cuando señalábamos que la Ley de Presupuestos no tiene vigencia anual según la CE, pero el problema es que, con la redacción de la normativa ordinaria navarra –salvo las matizaciones que haremos después- puede resultar que preceptos del articulado originariamente pensados para un ejercicio presupuestario determinado puedan tener una suerte de ultraactividad que sólo la hermenéutica jurídica puede corregir.

La cuestión se complica si a ello añadimos que el deficiente (pero único en el punto que ahora tratamos) art. 37 de la Ley Foral de Hacienda Pública de Navarra no se contenta con este hecho diferencial foral sino que su apartado 3 establece unas normas específicas para la autorización de gastos, salvo que por Ley Foral se disponga otra cosa. Obviando que la primera fase del procedimiento de gasto no es la

do (salvo normas con vigencia indefinida, que rebasan la propia prórroga) y estados de gastos e ingresos, pero sin abarcar las modificaciones o créditos extraordinarios y suplementos de crédito que a lo largo del ejercicio presupuestario se hubieran producido, pues la prórroga se entiende de las cuantías iniciales del ejercicio.»

No aborda directamente esta cuestión PÉREZ ROYO, F. (2012). También pasa por encima de la misma, CALVO ORTEGA, R. (2011) en *Curso de Derecho Financiero*, Cizur Menor, Civitas-Thomson Reuters, 2011, p. 557 quien señala que los problemas que plantea la prórroga presupuestaria son más políticos que jurídicos.

Por su parte, CAZORLA PRIETO, L. M. (2011) señala que «cabe predicar en general la prórroga automática para todo el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado».

Disentimos, respetuosamente, de la posición últimamente expresada por ESCRIBANO LÓPEZ, F. (2008) cuando señala que «La afirmación de la vigencia indefinida de toda norma incluida en la Ley de Presupuestos que no haga mención expresa de su carácter anual, como corolario de la Jurisprudencia Constitucional, es una afirmación absolutamente carente de fundamento».

Por último, dan plenamente en el centro del problema, MARTÍNEZ LAGO, M. A. y GARCÍA DE LA MORA, L. (2012) cuando señalan que «la prórroga se revela como una limitación de la función parlamentaria de las Cámaras a la que vez que como un mecanismo útil que reporta al Gobierno –justamente en las coyunturas en que el mismo no tenga una suficiente mayoría o estabilidad en el Parlamento- el salvoconducto frente al hambre presupuestaria», para concluir planteando que en futuro horizonte de reforma constitucional debía sustituirse el sistema actual por otro que limite el número y la extensión temporal.

Amén de ello, pueden consultarse obras clásicas específicas como pueden ser RODRÍGUEZ BEREIJO, A.(1970) y ESCRIBANO LÓPEZ, F. (1981): *Presupuesto del Estado y Constitución*, Madrid, IEF, 1981



autorización, sino la aprobación del gasto (aunque la discusión es semántica, dada la distinta redacción del art. 52 de la norma navarra y el art. 73.1 de la LGP) encontramos que todo lo concerniente a la prórroga, salvo las reglas de la propia LFHPN⁹, se encomienda al Consejero de Economía y Hacienda, a propuesta del Departamento afectado.

De tal manera que, para la normativa foral, ante una situación de prórroga presupuestaria, no se prorrogan los Presupuestos del ejercicio anterior (entendidos como los estados numéricos de previsión de ingresos y de autorización de gastos –o concesión de créditos presupuestarios-) sino que se prorroga la Ley en su totalidad, es decir también el articulado de la misma, donde, por ejemplo, se contienen las autorizaciones para la apelación al crédito público, traducidas en el correspondiente presupuesto de ingresos que no tiene carácter estimativo o de previsión, sino limitativo, en el sentido que, a diferencia de los ingresos tributarios, el Gobierno no puede superar el volumen de endeudamiento autorizado en el articulado y plasmado en el estado de ingresos¹⁰.

⁹ De acuerdo con el art. 37.3 de la Ley Foral de Hacienda Pública de Navarra:

Durante el periodo de vigencia de la prórroga la autorización de gastos se atenderá, salvo que por Ley Foral se diga otra cosa, a las siguientes normas específicas:

- a) La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a servicios o programas que concluyeron al término del ejercicio cuyos presupuestos se prorroguen o para obligaciones que se extinguieron en el mismo. Con su importe se constituirá el denominado Fondo de Prórroga, que servirá exclusivamente para financiar posibles obligaciones contractuales recogidas en la letra b) siguiente o las derivadas de las decisiones que el Gobierno de Navarra pudiera adoptar al amparo de lo establecido en la letra c) siguiente. Cualquier otro destino de este Fondo deberá ser autorizado con carácter previo por el Parlamento de Navarra mediante Ley Foral.
- b) Durante el período de prórroga podrán realizarse los gastos comprometidos con anterioridad, en virtud de las autorizaciones vigentes en su momento, así como aquellos que vengan obligados por normativa de rango legal. La realización de estos gastos quedará limitada a la cantidad necesaria para cumplir el compromiso correspondiente al ejercicio económico en el que se produzca la prórroga. Si el crédito presupuestario no fuera suficiente para cubrir el importe de los compromisos, podrá aumentarse el mismo con cargo a otros créditos del programa afectado o, en su defecto, a los de cualquier otro programa. En cualquier caso, estos movimientos no tendrán la consideración de modificación presupuestaria.
- c) El Gobierno de Navarra podrá incrementar las retribuciones del personal a su servicio, a partir del día primero del nuevo ejercicio económico, en un porcentaje provisional que no podrá ser superior al autorizado en la última Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra.
- d) La estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse.

¹⁰ Por ello, nos parece más correcto en términos jurídicos el art. 33.2 de la LGP, que el art. 29.1.b) de la LFHPN. Muy radical en la forma nos parece la posición de MARTÍN QUERALT, J. (2013) cuando señala que «ninguna razón tendría la inclusión del estado de ingresos en la Ley de Presupuestos, siendo sus efectos jurídicos sobre el mismo absolutamente nulos. Expresado en sus últimas consecuencias, podría decirse que si un año se aprueban los Presupuestos sin contener los ingresos públicos, en nada se verían estos afectados, prosiguiendo su gestión y recaudación al amparo de las



Esta posición (y la de algún sector doctrinal) parte de una discrepancia fácilmente subsanable si acudimos al art. 134 de la CE. Este precepto distingue entre Presupuestos y Ley de Presupuestos, aunque los primeros se contengan necesariamente en la segunda. En este sentido, el carácter anual se predica de los Presupuestos (no de la Ley en su conjunto), conforme el art. 134.2; o, dicho en otro modo, los preceptos contenidos en el articulado de la Ley de Presupuestos tienen vigencia indefinida (salvo, lógicamente, que en ellos se restrinja su vigencia al ejercicio presupuestario) y, por lo tanto, no es menester, como hace la normativa navarra, determinar la prórroga de la Ley Foral de Presupuestos (en su integridad) porque parece partir de una premisa demostrada como errónea, a saber, que la Ley de Presupuestos tiene vigencia anual¹¹. Sólo con este razonamiento se puede explicar el contenido del art. 134.4 de la CE cuando, ante la situación de no aprobación de la Ley de Presupuestos antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, ordena la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior. Y, supuesto el nivel técnico del texto constitucional, si hubiera querido ordenar la prórroga de la Ley, considerando que esta tiene vigencia anual, lo hubiera ordenado explícitamente. En este sentido, es impecable el art. 38 de la LGP¹², que contrasta con la deficiente técnica del art. 37 de la LFHPN.

Donde no hay discusión es en el hecho de que la prórroga se impone ope costitutione, sin necesidad de intervención alguna del poder ejecutivo o legislativo¹³. Ocurre, empero, que el nuevo escenario de estabilidad presupuestaria, impulsado por la reforma del art. 135 de la CE, y más en concreto, el establecimiento de unos objetivos de déficit y de endeudamiento para las Comunidades Autónomas, introduce un elemento nuevo de reflexión en la prórroga ope costitutione. En efecto, dejando al margen por el momento, cómo se distribuye el déficit del Estado entre las distintas administraciones territoriales y obviando, por el momento, las peculia-

normas que los establezcan y regulen». *De lege ferenda* y con la excepción de la Deuda pública, podría admitirse este razonamiento; no obstante, *de lege data*, choca frontalmente con el art. 134.2 de la CE y con la doctrina del TC; en este sentido, la STC 3/2003, de 16 de enero señala que «Es evidente que en la Ley de presupuestos deben figurar, en todo caso, tanto los ingresos como los gastos, como hemos dicho en reiteradas ocasiones»

¹¹ Si fuera cierto el axioma del cual parte la LFHPN, no cabría introducir modificaciones permanentes en la normativa financiera a través de la Ley Foral de Presupuestos, so pena de repetirlas todos los años. Y, aunque sea una cuestión menor y superada, la propia LFHPN ha sido modificada por Leyes Forales de Presupuestos, evidentemente con vigencia indefinida.

¹² Sorprende, por ello, que el Preámbulo del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre afirme que «aunque la Ley de Presupuestos Generales del Estado tiene vigencia anual, la prórroga no afectará a aquellas normas de vigencia indefinida que la misma puede incluir, que seguirán estando vigentes». La afirmación que debería contener es, justamente, la contraria, es decir, que la Ley de Presupuestos Generales del Estado tiene vigencia indefinida, salvo aquellas normas que tengan limitada su vigencia al ejercicio presupuestario correspondiente.

¹³ De forma colateral, se refirió a esta cuestión, por primera vez, la STC 63/1986, de 21 de mayo, en relación con el Decreto-Ley 24/1982, de 29 de diciembre. Aunque el problema es distinto (aprobación de una pseudoley parcial de Presupuestos) es básica la STC 3/2003, de 16 de enero.



ridades de la Comunidad Foral de Navarra (que no son tantas en materia presupuestaria y de estabilidad), nos encontramos con una situación donde la intervención parlamentaria en la reducción del déficit brilla por su ausencia, lo cual constituye una quiebra de las bases de la distribución de poderes en materia presupuestaria, deducible de la Constitución cuando, además, el TC ha señalado, reiteradamente, este papel fundamental en el parlamentarismo actual¹⁴. Y, evidentemente, la situación es muy distinta en aquellas Comunidades Autónomas que no funcionan con presupuestos prorrogados, puesto que en este caso el cumplimiento del objetivo del déficit y las partidas de gasto público donde, en su caso, se producirán disminuciones o recortes son votados por el Parlamento.

En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, los estados numéricos del presupuesto de gastos para 2014 ascienden a 3.837,71 millones de euros, mientras que en 2012 (último presupuesto aprobado por el Parlamento, es decir, no prorrogado y que, por tanto, sirve de ejercicio económico-base), el art. 2.2 de la Ley Foral 19/2011, de 28 de diciembre, establecía una cuantía idéntica, lo cual, formalmente, respetaría tanto la CE como la LOFCA y la normativa presupuestaria interna de Navarra, que hemos reseñado brevemente. Obsérvese como los créditos iniciales coinciden en 2014 y en 2012 (igualmente se producía esta situación en 2013).

Pero materialmente se hace preciso una intervención (ahora aclararemos quién estimamos competente) para que los créditos presupuestarios no se agoten en la cuantía máxima permitida por la prórroga, puesto que el techo de déficit permitido a las Comunidades Autónomas y en concreto a Navarra ha ido descendiendo paulatinamente¹⁵ y para lograr este objetivo sólo caben tres opciones: a) por un lado, ajus-

¹⁴ En efecto, la STC 3/2003, de 16 de enero, entre otras señala que «Así, la conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria debe ser destacada como clave para la resolución de este recurso de inconstitucionalidad. El presupuesto es, como hemos visto, la clave del parlamentarismo ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos.

¹⁵ En 2012, el objetivo de déficit era del 1,5% y la Comunidad Foral liquidó sus cuentas con un déficit del 1,34%. En 2013, el objetivo de déficit para Navarra era del 1,2% y liquidó sus cuentas con un déficit del 1,57% (pese a las discrepancias en torno a la contabilización de los ajustes por IVA y la imputación temporal a dicho ejercicio o a 2012, creemos que la razón siempre ha estado de parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). Por su parte, en 2014, el objetivo es del 1%. Según datos de la Dirección General del Presupuesto (junio 2014, últimos datos manejados en el momento de redactar este artículo) y por diferencia entre derechos y obligaciones reconocidas (no entre recaudación y pagos, que seguiría el criterio de caja), existe un superávit de 183,82 millones de euros, matizable por el hecho de que se ha emitido Deuda pública por 356,28 millones de euros en tanto que el servicio de la Deuda asciende a 256,5 millones de euros. No obstante los datos de Navarra siempre hay que tomarlos con precaución dada la influencia que tienen los ajustes por impuestos indirectos en sus ingresos. En todo caso se trata de un estudio jurídico, donde lo económico tiene una importancia marginal y sólo acudiremos a datos de este tipo para justificar o clarificar afirmaciones que realizamos en el texto principal.



tar¹⁶ créditos presupuestarios; b) por otro lado, incrementar la recaudación tributaria y c) por último, que el PIB hubiese crecido en estos años, de forma que, manteniendo el nivel de gasto público aprobado inicialmente y constantes los ingresos, se mantuviese, a su vez, el porcentaje de déficit de las Comunidades Autónomas sobre la citada magnitud macroeconómica, situación que, evidentemente, no se ha producido, si bien se atisba un crecimiento del PIB español para 2014¹⁷.

Una mención especial en la prórroga presupuestaria requiere la apelación al endeudamiento público, por las connotaciones que, como ingreso limitado cuantitativamente por el articulado y por los estados de ingresos y no como mera previsión, hemos hecho anteriormente. Pues bien en los estados de ingresos del Presupuesto para 2014 (prorrogado) figuran un total de 408,02 millones de euros¹⁸. Por su parte, el art. 13 de la Ley Foral 19/2011, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 2012, establecía una autorización en cuya virtud el saldo vivo a 31 de diciembre de 2012 no podía exceder del existente a 1 de enero del mismo año en una cuantía superior a 304,88 millones (incluyendo dentro de este saldo la partida destinada a la financiación del TAV). De ello no se desprende, sic et simpliciter, que se haya superado la autorización de endeudamiento¹⁹, puesto que para ello habría que computar el saldo vivo de la Deuda y no las emisiones brutas²⁰. En todo caso, interesa resaltar, porque ello es válido para otras Comunida-

¹⁶ Preferimos emplear este verbo, más económico que jurídico, en tanto en cuanto, como veremos, los ajustes se han llevado a cabo a través de distintos procedimientos presupuestarios, como por ejemplo, acuerdos de no disponibilidad, acuerdos de inejecución de créditos y, en menor medida, anulación de créditos presupuestarios.

¹⁷ Aunque la colaboración que presentamos es jurídica, los datos económicos sirven para explicar algunas ideas del texto principal. Así, en 2013, el PIB español ascendió a 1.022.988 millones de euros, en tanto que el PIB navarro era de 18.957,2 millones de euros, lo que representa el 1,853%. No queremos generar polémica pero en el Convenio la aportación económica se cuantifica partiendo de un peso relativo del PIB navarro en el PIB nacional del 1,6%, manteniéndose el porcentaje invariable desde 1990. Los datos han sido extraídos de los Indicadores de Coyuntura Económica contenidos en el Boletín núm. 31 del Instituto de Estadística de Navarra (1 de agosto de 2014).

¹⁸ Esta cantidad global se desglosa en tres partidas presupuestarias: a) Emisiones de Deuda de Navarra (170,82 millones de euros); b) Préstamos en moneda nacional (103,2 millones de euros) y c) Financiación de la construcción del corredor navarro del TAV (134 millones de euros). No vamos a entrar en esta tercera partida, puesto que teóricamente la Comunidad Foral «adelanta» la construcción y posteriormente será reembolsada, teóricamente, por el Estado, dentro del Convenio firmado con éste. La única cuestión polémica es, por el momento, quién paga los intereses puesto que se recurre al endeudamiento, amén de precisar si éste computa o no de cara a los límites derivados de los objetivos de sostenibilidad financiera.

¹⁹ Evidentemente conviene no confundir dos conceptos: por un lado, la superación del saldo vivo de Deuda en circulación y, por otro, el incumplimiento de los objetivos de estabilidad financiera. En este caso, tenemos que remitirnos a 31 de diciembre de 2013 para constatar que el Gobierno de Navarra no ha superado la limitación derivada de la Ley Foral de Presupuestos prorrogada; por el contrario, sí ha incumplido el objetivo de sostenibilidad financiera, al situarse en el 17,6% de su PIB.

²⁰ Según datos del Gobierno de Navarra, el endeudamiento –en términos SEC 95- a 31 de diciembre de 2012 era de 2.811,74 millones de euros, mientras que a 31 de diciembre de 2013 se pasó a



des Autónomas que pudieran pro futuro encontrarse en la misma situación, que en el caso de presupuestos prorrogados, los límites de endeudamiento son los que se contemplan en la última Ley de Presupuestos aprobada por el Parlamento, salvo, evidentemente, que en el ínterin, se hayan aprobado nuevas leyes que autoricen la emisión, en aplicación del art. 135 de la CE²¹.

Evidentemente se nos puede oponer un argumento formal; en efecto, si hemos dicho que la CE ordena la prórroga de los Presupuestos, no de la Ley de Presupuestos, y supuesto que las autorizaciones para el endeudamiento público contraen su vigencia al ejercicio presupuestario, ¿cómo explicar esta suerte de ultraactividad del articulado de dicha Ley en el caso de prórroga? La explicación es bastante fácil: los ingresos derivados del endeudamiento se contienen en los estados numéricos de los Presupuestos –y no constituyen mera previsión, sino que tienen carácter limitativo- de forma que esta doble circunstancia explica que la autorización perviva. Evidentemente cabría preguntar a quienes propugnan que la consignación de los ingresos en los Presupuestos tiene una justificación política, carente de significado y trascendencia jurídica, que ocurriría si, como se ha propuesto, se suprimiese de la Ley de Presupuestos el estado de ingresos. ¿Podría explicar alguien –con presupuestos prorrogados- cómo y en base a que título jurídico se habilita la emisión de Deuda pública y cuáles serían los límites al endeudamiento?

3.101,28, es decir, un incremento de 289,54 millones, lo cual estaría dentro del límite fijado por la norma prorrogada de 2012, teniendo en cuenta que no se han producido autorizaciones legislativas posteriores. No obstante, entre 2011 y 2013, se pasó del 13,1 al 17,7% del PIB. Si acudimos a los datos proporcionados por el Banco de España, coinciden las cantidades, pero este nos avanza un dato en cuya virtud en el primer trimestre de 2014 (últimos datos disponibles) el endeudamiento subió hasta alcanzar los 3.545 millones de euros. No obstante, debe tenerse en cuenta que en septiembre y noviembre de 2014 vencen emisiones por importe total de 196,5 millones de euros y que buena parte de la autorización para este ejercicio ya se ha emitido (en concreto, 228,8 millones de euros).

²¹ Aunque se refiera al Estado, seguimos sin entender el art. 95.1 de la LGP cuando señala que «La creación de Deuda del Estado habrá de ser autorizada por ley. A tal efecto, la Ley de Presupuestos Generales del Estado establecerá el límite de la variación del saldo vivo de Deuda del Estado de cada ejercicio presupuestario, al que se ajustarán las operaciones financieras que impliquen creación de Deuda». En primer lugar, porque la Deuda no se crea por ley, sino que ésta autoriza al Gobierno para su emisión. En segundo lugar, porque, aunque sea lo usual, la Ley de Presupuestos no tiene el monopolio constitucional para autorizar la emisión de Deuda pública, ya que puede ser cualquier otra ley ordinaria. Si bien la norma es de sentido común y es difícil encontrar leyes –distintas de la de Presupuestos- que autoricen la emisión de Deuda pública, ello es perfectamente posible.

Con menos prolijidad, el art. 64 de la LFHPN establece una norma similar. En ambos casos, parece que hay un doble proceso en la autorización de las emisiones: en primer lugar, se fija la variación del saldo vivo de Deuda entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año y, en segundo lugar, y dentro de este límite, se autoriza por ley la emisión. En la práctica, la Ley de Presupuestos cumple ambas funciones. Por otro lado, y no nos extendemos, si la emisión de Deuda pública ha de ser autorizada por Ley y si ésta tiene el mismo rango que la LGP y que la Ley de Presupuestos Generales el Estado, una ley distinta de ésta enderezada a tal menester puede modificar ambas normas.



En todo caso y prescindiendo de estas consideraciones relativas al endeudamiento público, por las especialidades que presenta desde el plano de los ingresos en el ámbito presupuestario, el objeto central de este epígrafe, una vez destacadas las principales cuestiones, consiste en determinar cuál es el órgano o institución a la que corresponde ajustar los Presupuestos prorrogados y cuál es el procedimiento a seguir, teniendo en cuenta que de las tres hipótesis que planteábamos anteriormente para cumplir con los objetivos de estabilidad fijados por las Cortes, a propuesta del Consejo de Ministros, a las Comunidades Autónomas sólo uno es viable, dada la actual situación económica: reducir el gasto público o, expresado en términos jurídicos, contraer o limitar los créditos presupuestarios provenientes de una Ley de Presupuestos prorrogada donde los objetivos de déficit eran más amplios.

No obstante, hay una primera precisión que hacer: en efecto, no todos los créditos presupuestarios pueden ser restringidos o limitados, ya que los destinados al servicio de la Deuda pública tienen carácter preferente (en virtud del principio de inclusión presupuestaria automática, contenido en el art. 135 de la CE) y, además, el pago de los intereses y la devolución del capital tienen, desde la reforma constitucional de 2011, carácter prioritario²².

Una segunda precisión hace referencia –y ello facilita las cosas– al hecho de que los créditos presupuestarios consignados en los estados numéricos de gastos son máximos en su cuantía pero no existe ninguna obligación de gastarlos en su integridad. Pese a los debates existentes en el siglo pasado (y que no vamos a reiterar), la vigente LGP está construida desde el principio de autorización del gasto, y por ello se erige en principio presupuestario el de anulación de los remanentes (en puridad es una consecuencia lógica del principio de especialidad temporal) de todos los créditos presupuestarios que, al finalizar el ejercicio, no estén afectos al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas (art. 49.2 de la LGP)²³.

²² El principio de inclusión presupuestaria automática y el principio de prioridad en el pago del servicio de la Deuda son distintos y no pueden ser confundidos. El primero de ellos juega en las fases de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos, obligando al Gobierno a consignar los créditos necesarios para cumplir con los derechos de los acreedores; pero también juega en la fase de aprobación de la Ley de Presupuestos, vinculando al Parlamento de tal manera que no cabe aceptar ninguna enmienda o modificación que se aparte de lo dispuesto en la ley de emisión. Por el contrario, el principio de prioridad juega en la fase de ejecución del Presupuesto, otorgando a estos créditos presupuestarios un carácter privilegiado, en el sentido de que su ejecución ha de ser preferente a la de cualquier otro crédito.

Sobre el primero de los principios citados puede, pese a su antigüedad, consultarse DE LA HUCHA CELADOR, F. (1989).

Sobre el principio de prioridad y otras cuestiones ligadas a la reforma constitucional de 2011 ha habido innumerables publicaciones. Si bien la selección es difícil, consideramos básico el monográfico de Crónica Presupuestaria (2013). Más específico es DE LA HUCHA CELADOR, F. (2012).

²³ Esta afirmación no queda enervada por el hecho de que el art. 58 de la propia LGP prevea la incorporación de los remanentes en determinados supuestos tasados y siempre bajo la autorización del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



Por último, hay que hacer una tercera y última precisión, donde utilizaremos un lenguaje más económico que técnico-jurídico. En efecto, existen una serie de gastos estructurales o comprometidos (no se lea esta expresión en el sentido del art. 73.3 de la LGP) a priori; piénsese en el gasto público de los funcionarios u otros empleados públicos o, en general, los gastos de funcionamiento ordinario de cualquier Administración o los gastos derivados de pensiones y clases pasivas. Podrán establecerse medidas de ahorro en estos capítulos (congelación salarial, supresión de pagas extraordinarias, establecimiento de tasas de reposición, etc.) pero el núcleo del gasto estructural permanecerá consolidado. A fortiori, en el caso de Navarra, existe un gasto especial y que podemos calificar de comprometido (amén del derivado del servicio de la Deuda pública) como es el dimanante de la aportación económica al Estado²⁴.

Tras estas precisiones- elementales pero inexcusables- procede entrar a determinar el órgano que debe gestionar la prórroga presupuestaria, no sin antes reiterar que, en el caso de Navarra (como en el Estado o en otra Comunidad Autónoma, por lo demás), la cuantía global de los créditos de los presupuestos prorrogados será la que figure en el presupuesto inicial del ejercicio que se prorroga, conforme el art. 37.2 de la LFHPN, norma que en su literalidad (quizá sí en su espíritu) no se reco-

El art. 49.2 de la LGP señala que los créditos para gastos que en el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, quedarán anulados de pleno derecho. Creemos que el precepto induce a confusión y posibilita determinadas prácticas contables no muy ortodoxas en materia de gasto público. En efecto, si acudimos al art. 74 de la propia LGP (donde se contemplan las fases del procedimiento de gasto público) encontramos que el reconocimiento de la obligación se sitúa en la tercera fase de esta etapa. Nosotros, por el contrario, entendemos, desde este último precepto, que la anulación de remantes al finalizar el ejercicio presupuestario debería, de lege ferenda, situarse en la fase anterior de compromiso del gasto, puesto que es un acto con relevancia jurídica para con terceros vinculando a la Hacienda pública a la realización de gastos por un importe determinado o determinable. Sin embargo, la solución del art. 49.2 encuentra, de lege data, fundamento en el art. 34.1.b) de la propia LGP cuando se refiere al ámbito temporal del ejercicio presupuestario y las obligaciones económicas a él imputables. No obstante, no es propósito de esta colaboración efectuar críticas sobre algunas deficiencias técnicas de la LGP que posibilitan, por ejemplo, que un gasto comprometido pero sin obligación reconocida a fin de año determine la existencia de un remanente presupuestario.

En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, la anulación de los remanentes se contiene, de modo similar al estatal, en el art. 41.3, con las excepciones de las incorporaciones de créditos contempladas en el art. 49, ambos de la LFHPN. Sin embargo, el art. 49.1.c) de la norma foral contiene una norma, si bien potestativa, que no aparece en la LGP; en efecto, en virtud de la misma podrán incorporarse al presupuesto del ejercicio siguiente los créditos que amparen compromisos de gastos adquiridos antes del último mes del ejercicio presupuestario y que no hayan podido realizarse durante dicho ejercicio.

²⁴ En el estado de gastos de los presupuestos prorrogados para 2014, la aportación de Navarra al Estado se dota de créditos por importe de 498,31 millones de euros. Por su parte, el servicio de la Deuda pública, comprensivo del abono de intereses y de la devolución del principal, asciende a 403,99 millones de euros. Todo ello suma 902,3 millones de euros, lo cual representa el 23,51% del total de créditos presupuestarios; y aun así, en el primer caso, los créditos son insuficientes ya que, recordemos, se parte de los créditos iniciales del Presupuesto para 2012, prorrogado.



ge en el art. 38 de la LGP. Y la competencia para gestionar el presupuesto prorrogado corresponde al Consejero de Economía y Hacienda, al cual se habilita para realizar los movimientos presupuestarios correspondientes, a propuesta del Departamento afectado, debiendo respetar únicamente las normas específicas contenidas en los apartados 3 y 4 del citado precepto.

Si no existiera el nuevo art. 135 de la CE y si no se hubiera aprobado la LOEPSF –que habilita al Ministerio de Hacienda para fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de cada una de las Comunidades Autónomas, en virtud del art. 16 de la citada Ley Orgánica- la cuestión tendría menos gravedad e interés del que presenta. Sin adentrarnos en costumbres constitucionales de otros países²⁵, sí cabe señalar que, en el caso que nos ocupa, el Parlamento queda absolutamente preterido en la adopción de las decisiones presupuestarias enderezadas a lograr los objetivos de estabilidad. Dicho en otros términos, carece de competencias teóricas para determinar cuáles son los créditos que hay que reducir y la cuantía individualizada por programas, secciones o cualquier otra clasificación de la reducción. Y no sólo carece de competencias, sino que, además, se encuentra con unas cifras de déficit y de endeudamiento que han sido acordadas por el Ejecutivo con el Ministerio de Hacienda.

Si hemos enfatizado en las competencias teóricas es por el hecho en cuya virtud y en principio nada se opondría a que se aprobase una Ley Foral que reordenase las prioridades y cuantías de gasto público, respetando los ajustes globales; sin embargo, y a nuestro juicio, esta tesis es inviable ya que lo único que cabría es modificar las reglas a que se encuentra vinculado el Consejero de Economía y Hacienda en virtud del art. 37.3 de la LFHPN, pero nuestra propuesta inicial chocaría previsiblemente con la doctrina reiterada del TC en cuya virtud la prórroga se produce *ope constitutione* siendo, en consecuencia, inconstitucional una Ley (en este caso foral, pero la afirmación es válida para otras Comunidades Autónomas o para el Estado, llegado el caso de encontrarse con Presupuestos prorrogados y la necesidad de reducir el déficit público) que modificase o limitase cualesquiera créditos presupuestarios, sin constituir materialmente una nueva Ley de Presupuestos, y a este respecto volvemos a traer a colación la doctrina sentada por el TC en su Sentencia 3/2003, de 16 de enero. No obstante, en el último epígrafe, *de lege ferenda*, veremos si esta objeción es salvable.

A su vez y teóricamente también, no cabría que el Consejero de Economía y Hacienda modificase los créditos presupuestarios con el fin de acompañarlos a los

²⁵ Por ejemplo, en Gran Bretaña o en Italia existe la costumbre constitucional en cuya virtud si la Ley de Presupuestos no es aprobada por el Parlamento, ello constituye una moción de censura encubierta, en cuanto impide realizar el programa económico del Gobierno y, por tanto, la regla no escrita es que el Primer Ministro presente su dimisión ante la Reina o el Presidente de la República. En el caso de la República italiana esta costumbre no es un deber, puesto que no se contiene en el art. 81 de la Constitución de 1947. En el caso de Gran Bretaña, recordemos que no hay Constitución escrita.



objetivos de déficit puesto que ello también chocaría con el art. 134 de la CE. Buena prueba de ello es que los presupuestos iniciales de 2013 y 2014 recogen los créditos iniciales de la última Ley Foral de Presupuestos aprobada, correspondiente al ejercicio económico de 2012. Y, como sucede en el Estado, las modificaciones de los créditos iniciales recogidas en la LFHPN suponen, normalmente y salvo las transferencias de créditos, un incremento de dichos créditos²⁶.

La única solución (veremos cómo esta afirmación hay que ponerla en cuarentena dada la imaginación presupuestaria de algunas Comunidades Autónomas) viene dada por los denominados acuerdos de no disponibilidad de créditos presupuestarios, utilizados por el Estado y por las Comunidades Autónomas, que, sin embargo, no aparecen recogidos *expressis verbis* en la LGP ni en la LFHPN, sino que parecen encontrar acomodo en el art. 7.3 de la LOEPSF (sobre este punto volveremos en el siguiente capítulo) y cuya publicidad y transparencia es, en ocasiones, más que cuestionable²⁷. En efecto, la decisión de la publicación o no en el BOE (o en el BON, en el caso de Navarra) constituye un profundo arcano, de tal manera que nos encontramos con toda suerte de situaciones²⁸. No obstante, en el caso de Nava-

²⁶ En efecto, a este propósito sirven el resto de modificaciones de créditos iniciales contenidas en el precepto mencionado, a saber: generaciones, ampliaciones, incorporaciones, créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

²⁷ *Ad exemplum*, véase la curiosa Resolución de la Secretaría de Estado de Presupuesto y Gasto Público de 27 de febrero de 2013 (BOE de 11 de marzo) por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de febrero por el que se aprueban las instrucciones (sic) para la aplicación del art. 86 de la LGP.

²⁸ Por ejemplo, el 13 de julio de 2012 se aprobó por el Consejo de Ministros un acuerdo de no disponibilidad presupuestaria que se repartió equitativamente (sic) entre todos los Ministerios, según la nota de prensa del MINHAP. Salvo error por nuestra parte, dicho acuerdo no se publicó en el BOE, aunque sí aparece en el resumen del Consejo de Ministros de dicha fecha. *Vid.* <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2012/refc20120713.aspx#Nodisponibilidad>

Dudosamente constitucional es el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Recordemos que, como consecuencia de haberse celebrado las elecciones en noviembre de 2011, el día 1 de enero de 2012 no se había aprobado el Presupuesto, siendo cuestionable que se utilizase un Decreto-Ley para alterar sutilmente el presupuesto prorrogado de 2011, aun coincidiendo en las razones de fondo y en la extraordinaria y urgente necesidad. No obstante y a la luz del art. 134 de la CE y de la doctrina del TC no se puede sostener jurídicamente que «la pura y simple prórroga de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 ocasionaría ciertas disfunciones que es preciso corregir». Y es insostenible porque un Decreto-Ley está modificando una Ley de Presupuestos que, como anuncia el Preámbulo, se prorrogaría por elementales razones temporales. Sin embargo, la STC 126/1987, de 16 de junio, consideró que estas normas, que contienen preceptos de alcance y contenido presupuestario, no pueden ser confundidas con la Ley de Presupuestos a efectos de la aplicación de los límites constitucionales al contenido de esta Ley. En puridad lo que resuelve la STC citada no es un recurso contra un Decreto-Ley (en concreto el 24/1982, sino contra la Ley 5/1983, que se aprobó tras la tramitación como proyecto de ley de aquél. En concreto, señala que «No cabe, pues, calificar de Ley de Presupuestos a la Ley 5/1983 -y así se explicita en el debate parlamentario del proyecto de Ley y se manifiesta en el procedimiento seguido en su tramitación-, ya que no tiene su razón de ser en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, sino en



rra, rige la más absoluta opacidad, de tal manera que ignoramos formalmente (materialmente cabe leer las reseñas del Gobierno de Navarra) quién los acuerda, qué criterios se siguen para distribuir la no disponibilidad de determinados créditos (en algún caso, la inejecución) y cuándo se aprueban²⁹. En el caso del Estado, sabemos que la competencia es del Consejo de Ministros y que se produce formalmente un acuerdo –fácilmente accesible, aunque sería deseable que todos se publicasen en el BOE-, de forma que la situación es completamente distinta en el caso de las diferentes Comunidades Autónomas³⁰. Con independencia del anclaje –más o menos discutible- en el precepto citado de la LOEPSF, creemos que hubiera sido conveniente modificar la LGP –en el caso del Estado- y las leyes reguladoras de las Haciendas públicas de las distintas Comunidades Autónomas a fin de determinar de forma nítida el órgano competente para dictar el acuerdo de no disponibilidad presupuestaria y el establecimiento de una serie de criterios que no pueden quedar al albur de consideraciones políticas y/o de la evolución de la ejecución presupuestaria, aunque ésta represente un elemento fundamental. Pero política es la decisión de acordar la no disponibilidad de créditos presupuestarios en sanidad o en inversiones reales y, en este sentido, juzgamos inexcusable la participación del Parlamento.

En fin, como ya se señalara por voz autorizada, antes de la LOEPSF y de la reforma constitucional, «La práctica sobre la prórroga presupuestaria ha sido deleznable, señaladamente en el entendimiento de la exigencia constitucional de su automatización. Con frecuencia ésta se ha obviado, acudiendo a innecesarias normas que la regulaban, con clamorosas transgresiones de las exigencias constitucionales derivables de este art. 134 CE»³¹

el hecho de que tales Presupuestos no hubieran sido aprobados antes de iniciarse el ejercicio económico correspondiente». Aunque el TC es impredecible, pese a su nivel técnico, creemos que debería prohibirse esta práctica, amén que la sentencia citada ha sido matizada por otras del propio TC.

²⁹ La referencia al momento temporal del acuerdo de no disponibilidad es fundamental porque determina cuando los responsables del gasto público pueden conocer con certeza los créditos presupuestarios disponibles.

³⁰ En el caso de la Comunidad de Madrid, la no disponibilidad de determinados créditos presupuestarios se estableció mediante la Ley 4/2012, de 4 de julio, que modificó la Ley de Presupuestos Generales de Madrid para dicho año. Aunque también se contenía en la misma una habilitación al Consejo de Gobierno, para la concreción de ciertas cuantías. Con este ejemplo, posterior a la LOEPSF que expresamente se invoca en su Exposición de Motivos y sin necesidad de hacer una excursión por todas las Comunidades Autónomas, vemos como, aparentemente, se ha interpretado de forma distinta la plasmación jurídica de la no disponibilidad.

³¹ ESCRIBANO LÓPEZ, F. (2008).



3. EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD EN EL MARCO DE UN PRESUPUESTO PRORROGADO

Mientras que en los casos de normalidad presupuestaria, será el Gobierno de la Comunidad Autónoma quien presente el Proyecto de Ley de Presupuestos –ajustado a los objetivos de déficit del ejercicio- y el Parlamento quien proceda a su aprobación (pudiendo, en su caso, modificar los créditos inicialmente contenidos en el Proyecto, con el único límite global del techo de gasto y, por extensión, del déficit ajustado a las instrucciones del Estado), en los supuestos de prórroga presupuestaria (en especial si esta se extiende a varios ejercicios) asistimos a una situación excepcional donde las previsiones de la legislación autonómica (en nuestro caso foral) no contemplan intervención alguna del Parlamento.

Así, un Ejecutivo, cuya plasmación económica de su programa electoral ha sido rechazada por el órgano parlamentario, está autorizado por el ordenamiento jurídico para determinar unilateralmente los créditos presupuestarios no disponibles y, en definitiva, orientar el gasto público para los ejercicios económicos prorrogados. Desde el punto de vista de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en un Estado democrático y su peculiaridad en materia presupuestaria, nos preguntamos si eso era realmente lo querido por el constituyente.

La LOEPSF ha realizado un ejercicio de equilibrio entre las potestades del Estado para establecer los objetivos de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas y el respeto de los mecanismos institucionales de éstas para lograr aquéllos. En este sentido, el art. 11.1 de la citada Ley es representativo del citado equilibrio, puesto que alude a la estabilidad presupuestaria sin mencionar los órganos que deben encargarse de su cumplimiento, aunque se deduzcan de su redacción³². Incluso de este precepto cabría colegir que, en situaciones de prórroga presupuestaria, donde no hay intervención del Parlamento, puesto que se producen *ope costitutione*, el cumplimiento de los sucesivos objetivos de estabilidad presupuestaria se produce, siempre, en fase de ejecución del gasto público donde, como sabemos, la prioridad del Ejecutivo es absoluta. Y, por lo tanto, al Gobierno de la Comunidad Autónoma le correspondería, de lege data, determinar los créditos no disponibles, en el supuesto, como el que nos ocupa, en el cual el agotamiento de los créditos presupuestarios iniciales del presupuesto prorrogado impediría la consecución de los objetivos de déficit. Incluso el art. 7.3 de la LOEPSF (invocado en ocasiones por el Gobierno del Estado) llevaría a la misma conclusión³³. Y a estas

³² El citado precepto señala que «La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria»

³³ Dispone este precepto que «Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten



invocaciones a dos preceptos básicos no cabe oponer el hecho diferencial de la foralidad navarra, que queda salvado, tanto en la propia LOEPSF³⁴ como en el propio Convenio Económico³⁵, traduciéndose en un mecanismo bilateral entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra a la hora de fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria, articulado a través de la Comisión Coordinadora. La modificación del art. 16 de la LOEPSF, operada por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de diciembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal no representa, empero, ninguna especialidad para Navarra, al menos de contenido material, no así formal, por mucho que la Disposición Final Sexta contenga una norma similar a la contemplada en la Disposición Final Tercera de aquélla³⁶.

Pero, siguiendo la estela de nuestro trabajo, y después de examinar, someramente, la LOEPSF en este punto, parece que ésta, lógicamente, deja al entramado institucional de la Comunidad Autónoma (en nuestro caso Foral) la determinación de quién y cómo puede adoptar los acuerdos de no disponibilidad que, reiteramos, en el caso de un Presupuesto prorrogado, han de adoptarse en fase de ejecución, siendo imposible que tanto Gobierno como Parlamento aprueben normas que, en sus respectivos ámbitos competenciales, modifiquen parcialmente la Ley Foral prorrogada. Para ello hay que recordar que los créditos presupuestarios constituyen un límite máximo y que no hay obligación de comprometer todos los créditos, puesto que no se deduce de nuestra Constitución el deber de gastar la totalidad de los créditos consignados en la Ley de Presupuestos. Por ello, los acuerdos de no disponibilidad presupuestaria, si bien indirectamente pueden considerarse que modifican o limitan los efectos de la Ley de Presupuestos prorrogada, constituyen, sin embar-

a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»

³⁴ La Disposición Final Tercera.1 de la LOEPSF dispone que «En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo, según lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.»

³⁵ De acuerdo con el art. 67.l) del Convenio Económico de 1990 corresponde a la Comisión Coordinadora formada, paritariamente, por representantes del Estado y de la Comunidad Foral «acordar los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria»; convendría actualizar el precepto puesto los posteriores apartados del mismo siguen refiriéndose a la derogada Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, si bien no creemos que ello influya en la bilateralidad que preside la concreción de los objetivos.

³⁶ En este sentido, el Informe de 28 de julio de 2014 de la AIREF se endereza a examinar los planes económico-financieros de las Comunidades Autónomas (incluida Navarra) para 2014. Previamente, en el Informe de abril de 2014, había constatado que la Comunidad Foral incumplió el objetivo de estabilidad presupuestaria y de Deuda pública en el ejercicio 2013. Por lo tanto, la AIREF tiene competencias para examinar e informar sobre los planes económico-financieros de la Comunidad Foral, sin que a ello se oponga el carácter bilateral de la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria. El informe en cuestión puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.slideshare.net/airef-comunicacion/informe-de-los-planes-economicos-financieros-de-las-ccaa-2014>.



go, un mecanismo –diríamos el único, en el estado actual de las finanzas públicas– para cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria. Supuesto lo anterior, habrá que determinar (aunque lo hemos ido atisbando en páginas anteriores) el órgano y la forma jurídica a través de la cual se adoptan dichos acuerdos para, despejadas estas incógnitas, determinar su coherencia con la función parlamentaria en materia presupuestaria.

En cuanto al órgano, y al igual que sucede en la LGP, la LFHPN no atribuye expresamente a ninguno en particular la competencia para acordar la no disponibilidad de créditos presupuestarios (de hecho es una materia que no aparece expresamente regulada), de forma tal que habrá que acudir a la cláusula general del art. 5.e) de la misma que atribuye al Gobierno de Navarra la facultad para determinar las directrices de política económica y financiera de la Comunidad Foral en las materias objeto de dicha norma³⁷. Aún a riesgo de ser audaces o precipitados, consideramos que el acuerdo de no disponibilidad de créditos es, en fase de ejecución, un acto administrativo de modificación presupuestaria, que posee naturaleza reglamentaria y que, por tanto, debería exteriorizarse mediante el correspondiente Decreto Foral y publicarse en el Boletín Oficial. No obstante, conviene no avanzar acontecimientos sino, sentada esta idea, ver posteriormente cuál ha sido la praxis seguida.

El siguiente punto a abordar viene representado por la existencia o no de criterios objetivos que permitan determinar cómo se reducen (por la vía de la no disponibilidad) los créditos presupuestarios. Evidentemente, hay créditos indisponibles, de entre los cuales los más representativos son los que afectan al servicio de la Deuda pública, dados los principios de inclusión presupuestaria automática y de prioridad en el pago de este recurso financiero, que establece el art. 135 de la CE³⁸. Fuera de estos y de forma muy simplista pero ilustrativa, la cuestión que cabe plantear es si la indisponibilidad de créditos presupuestarios debe ser igual para todos los órganos de gasto o si, por el contrario, cabe una indisponibilidad asimétrica³⁹. Eviden-

³⁷ De forma más dudosa, aunque resolvería el problema de la forma jurídica del acuerdo, cabría invocar el art. 5.1 de la citada Ley Foral reguladora de la Hacienda Pública de la Comunidad Foral, que atribuye al Gobierno de Navarra el ejercicio de la potestad reglamentaria en las materias objeto de esta Ley, lo cual conllevaría que, si se considera que los acuerdos de no disponibilidad de créditos tienen naturaleza reglamentaria, la forma jurídica de su adopción habría de ser mediante Decreto Foral.

³⁸ Anteriormente habíamos hecho referencia a los gastos estructurales o comprometidos ab initio, de entre los cuales sobresalen los gastos de personal que, en teoría y mientras no se modifique la plantilla de empleados públicos, presentan un escaso margen para acordar la no disponibilidad. No obstante, en el caso del personal eventual se han adoptado medidas (en ocasiones muy cuestionadas por la Cámara de Comptos, precisamente por su ineficiencia económica) como, por ejemplo, externalizar determinados servicios públicos (por utilizar un eufemismo) de tal manera que la empresa concesionaria se subrogaba en la posición de la Administración en cuanto a la relación laboral con dicho personal.

³⁹ Si, por ejemplo, se hace preciso declarar la no disponibilidad de créditos presupuestarios de forma que la cuantía global se reduzca en un 2,5%, ¿cómo se produce el reparto entre los distintos Departamentos? Se reduce para todos dicha cuantía o cabe que unos experimenten una mayor



temente, habrá que priorizar gastos y esto es una decisión técnico-política o, si se quiere, discrecional, que no arbitraria o no motivada. Por lo tanto, en función de las prioridades de gasto habrá que distribuir entre los distintos departamentos afectados el acuerdo de no disponibilidad de créditos. Ello, siendo cierto, plantea un problema insoslayable que dejamos apuntado para su desarrollo ulterior: que en este proceso no interviene el Parlamento que es, teóricamente, quien distribuye el gasto de acuerdo, entre otros, con el principio de especialidad cualitativa. En suma, una decisión trascendente de gasto público escapa al poder legislativo.

En la práctica, la actuación del Gobierno de Navarra ha sido, cuanto menos, peculiar. Aunque nos remontemos en el tiempo y nos refiramos a una situación previa a la LOEPSF y sin prórroga presupuestaria, el Gobierno de Navarra, mediante Acuerdo de 18 de abril de 2011, adoptó un compromiso para el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, mediante el seguimiento de la evolución de los ingresos y gastos públicos y la adopción, en su caso, de las oportunas medidas correctoras. Tras analizar la evolución de los ingresos así como determinados ajustes de contabilidad nacional aplicados por la IGAE, se constató que el nivel de gasto previsto en los Presupuestos Generales de Navarra para 2011 era incompatible con el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Por ello, el Gobierno de Navarra, mediante Acuerdo de 7 de septiembre de 2011, procedió a establecer un nuevo límite de gasto para dicho ejercicio presupuestario cifrándolo en 3.809,43 millones de euros.

El Acuerdo establecía que cada Departamento había de determinar los saldos de las partidas presupuestarias que hubieran de ser objeto de inejecución⁴⁰ así como promover, en su caso, las modificaciones normativas que sean precisas para conseguir el objetivo de estabilidad presupuestaria. Igualmente, mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra de la misma fecha, se estableció el límite de gasto no financiero para la confección del Proyecto de Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2012. Dicho techo de gasto se enmarcaba en la decisión de cumplir con el objetivo de déficit para 2012.

A fin de conseguir su materialización, el Gobierno de Navarra mediante Acuerdo de 28 de septiembre de 2011, estableció el ajuste presupuestario en 294,27 millones de euros. En este contexto, persistían las razones expuestas en el primer Acuer-

reducción y otros una reducción menor con tal que se cumpla el objetivo final de reducción del 2,5%? En el ámbito estatal, encontramos ejemplos diversos: así, el acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de julio de 2012 redujo el gasto público en 600 millones de euros, distribuyéndolo equitativamente entre los distintos departamentos ministeriales. Por el contrario, el mayor recorte habido hasta la fecha –llevado a cabo a través del Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre- y que ascendió a 8.900 millones de euros se distribuyó asimétricamente, recayendo sobre el Ministerio de Fomento el mayor impacto.

⁴⁰ El Acuerdo utilizaba precisamente esta expresión. Si la inejecución consiste en no autorizar ni comprometer gastos, pese a existir crédito presupuestario suficiente, no se precisa ninguna norma jurídica en concreto.



do en orden a garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, adaptándolas a las nuevas cifras que para cada Departamento derivaban de la citada cuantía global.

Obsérvese cómo el procedimiento determinaba una distribución asimétrica de la inejecución (esta era la expresión utilizada), contando, en teoría, con la opinión de los Departamentos afectados. Lo más peculiar y curioso es que dicho ajuste presupuestario se plasmó en el Decreto-Ley Foral 1/2011, de 6 de octubre, que, evidentemente, fue objeto de publicación y de cuyo Preámbulo hemos extraído esta evolución.

Pues bien, salvo esta norma con rango de ley, los sucesivos ajustes, inejecuciones, acuerdos de no disponibilidad o como quieran denominarse, con la finalidad de cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria, no han merecido ni una norma de tal rango sino acuerdos del Gobierno de Navarra que no se han publicado. Y, evidentemente, no cabe pensar que esta ausencia de publicidad se deba a la inexistencia de acuerdos, producto, a su vez, de la innecesariedad de llevar a cabo ajustes traducidos en la no disponibilidad de créditos presupuestarios y ello por una elemental razón, que exponíamos al principio: si el Presupuesto prorrogado de 2012 se redactó y aprobó contemplando un escenario económico-financiero dónde el déficit fuese del 1,5% del PIB nacional, forzosamente ha tenido que haber acuerdos de no disponibilidad cuando los objetivos de déficit se han ido reduciendo al 1,2% (2013) y al 1% (2014) y cuando los créditos presupuestarios contenidos en la última Ley Foral de Presupuestos aprobada por el Parlamento (2012) se han mantenido como créditos iniciales en los dos años de prórroga presupuestaria⁴¹.

Aunque semánticamente dé la impresión de que hayamos parificado las inejecuciones con la no disponibilidad presupuestaria, se trata, en términos jurídicos, de dos cuestiones distintas: mientras que en el primer caso, el Departamento u órgano gestor del gasto decide no agotar los créditos presupuestarios aprobados y/o prorrogados, en el segundo caso es menester un acuerdo expreso que declare no disponibles determinados créditos, pese a su consignación en la norma presupuestaria. ¿Vulneran estos acuerdos la doctrina del TC sobre los Presupuestos prorrogados? Aunque tras la reforma de la CE en 2011 y la aprobación de la LOEPSF en 2012 no se haya pronunciado al respecto y aunque la situación descrita sólo se haya producido, de forma continuada en el tiempo en el caso de Navarra⁴², las consideraciones que vamos a hacer serían extrapolables no sólo al resto de Comunidades

⁴¹ Y, salvo modificaciones en las posiciones del Parlamento, dada la fragmentación política, mucho nos tememos que la prórroga alcance al ejercicio 2015.

⁴² En 2013, Cataluña tuvo presupuestos prorrogados hasta bien entrado el año, dictando a tal efecto el Decreto 269/2013, de 23 de diciembre. En el caso de Asturias, los Presupuestos de 2013 se prorrogaron para 2014, dictando el Decreto 179/2013, de 30 de diciembre. En el caso de Castilla-La Mancha, los Presupuestos de 2011 se prorrogaron para 2012 y se regularon determinados aspectos de la prórroga mediante Decreto 303/2011, de 22 de diciembre (en este caso sí hay habilitación específica en su legislación de hacienda pública). Podíamos seguir con otros ejemplos, pero la situación excepcional (por lo duradero en el tiempo) se ha concentrado en Navarra.



Autónomas sino también al Estado, caso de producirse situaciones similares. Hecha esta precisión, entendemos que los acuerdos de no disponibilidad presupuestaria no vulneran la CE, precisamente porque la modificación de 2011 y la integración en el bloque de la constitucionalidad de la LOEPSF ponen en teórico conflicto dos principios constitucionales, habiendo de proceder a una interpretación armónica de los mismos. En efecto, el art. 135 ordena la estabilidad presupuestaria y la fijación de los objetivos (tanto en términos de déficit como de Deuda pública, aunque sobre este punto no incidiremos⁴³), la cual se efectúa mediante Acuerdo del Consejo de Ministros⁴⁴ que, posteriormente, se remite a las Cortes Generales para su aprobación o rechazo, siendo, conforme el art. 15.7 de la LOEPSF, éstas quienes aprueban los objetivos de estabilidad presupuestaria (y de endeudamiento público) a fin de que los proyectos de Ley de Presupuestos de las Administraciones públicas que caen bajo el ámbito de la citada ley orgánica se ajusten a los mismos. Aunque sea una cuestión menor a nuestros efectos, el acuerdo parlamentario al que se refiere el art. 15.7 de la LOEPSF no se traduce en una Ley.

Por lo tanto, las Comunidades Autónomas tendrán que arbitrar los procedimientos más adecuados para ajustarse a los objetivos de estabilidad presupuestaria; el más usual o normal será el que señala el precitado precepto de la LOEPSF, es decir, que elaboren sus proyectos de leyes de Presupuestos ajustándose a los objetivos fijados por las Cortes, pero evidentemente ello no sucederá así cuando, por distintas causas, el ente territorial funciona con presupuesto prorrogado. En este punto, es necesaria una intervención de la Comunidad Autónoma (o del ente territorial que corresponda, pues no nos ceñimos en nuestra exposición a estos entes subcentrales, aunque hayamos puesto como ejemplo paradigmático a Navarra, por su peculiar situación) que limite la disponibilidad de los créditos presupuestarios prorrogados a fin de cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria. Y esta limitación de la disponibilidad no afecta al núcleo esencial de la doctrina del TC sobre la prórroga presupuestaria y el art. 134 de la CE, puesto que a su través se está cumpliendo otro principio constitucional, como es el contemplado en el art. 135. Lo que, posiblemente, sí afectaría a la doctrina constitucional sería que se aprobase una Ley (no digamos ya un Decreto-Ley) que modificase la Ley de Presupuestos prorrogada, mediante la disminución de créditos de aquella en una cuantía equivalente al objetivo de déficit que se ha de alcanzar. Aunque la diferencia pueda parecer sutil y formal, en este segundo caso una Ley –que no es la de Presupuestos– está modificando los Presupuestos prorrogados en los estados numéricos de gastos⁴⁵, lo cual sí vulneraría el art. 134 de la CE, sin que pueda considerarse

⁴³ Técnicamente, los objetivos de endeudamiento público se encuadran dentro de la instrumentación de la sostenibilidad financiera, conforme el art. 13 de la LOEPSF.

⁴⁴ Para 2015, téngase en cuenta el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014 donde igualmente se aprueba el límite de gasto no financiero del Estado.

⁴⁵ La terminología utilizada en el texto principal no es caprichosa, sino que responde a la idea en cuya virtud la prórroga constitucionalmente establecida afecta a los Presupuestos stricto sensu y no a la Ley de Presupuestos; para no extendernos sobre la cuestión, nos remitimos a las consideraciones efectuadas en el capítulo precedente.



que constituye eximente para ello –puesto que hay otras vías- el cumplimiento de los objetivos consagrados en el art. 135 de la CE.

Por el contrario, los acuerdos de no disponibilidad no modifican los créditos iniciales del Presupuesto prorrogado (en este punto, la actuación de la Comunidad Foral se ajusta al texto constitucional y a su LFHPN) pero, teniendo en cuenta que no existe obligación de gastar todos los créditos presupuestarios, y que, además, hay que acomodarse a los objetivos de estabilidad, los citados acuerdos encontrarían encaje en el art. 135 de la CE.

Ello no es óbice para que la forma jurídica elegida para la no disponibilidad (formalmente impecable, salvo críticas concretas, como por ejemplo la no publicación de los acuerdos, salvo excepciones) no plantee serias dudas, en especial en relación con el papel del Parlamento, históricamente fundamental y preponderante en materia presupuestaria. Aunque han sido avanzadas fragmentariamente en líneas anteriores, intentaremos sintetizar las dos posturas que podrían defenderse para, en epígrafe independiente, ofrecer una solución *de lege ferenda*.

Una primera posición consistiría en entender que, en los supuestos de prórroga presupuestaria, el art. 134 de la CE, la LGP y –en el concreto caso estudiado- la LFHPN pretieren completamente el papel del Parlamento, partiendo de un axioma muy simple: la prórroga presupuestaria no precisa de actuaciones ulteriores de los representantes de la soberanía popular y es una cuestión que se sitúa en la tercera fase⁴⁶ del procedimiento presupuestario donde la competencia exclusiva es del Gobierno. En consecuencia, si el constituyente hubiera querido que el Parlamento interviniese en los supuestos de falta de aprobación de la Ley de Presupuestos antes del 1 de enero del ejercicio correspondiente no hubiera establecido la regla en cuya virtud y en este supuesto los Presupuestos del ejercicio anterior se prorrogan *ope constitutione*⁴⁷, sin necesidad de dictar norma alguna, puesto que se trata de un mandato imperativo de la CE. Evidentemente cuando se redactó la CE no se incorporó el principio de estabilidad presupuestaria ni se tuvo en cuenta que, aun en ausencia de éste, los resultados del art. 134 –y la interpretación, en general correcta, del TC– podrían dar lugar a resultados paradójicos desde el punto de vista del papel tradicional –de supremacía– del Parlamento en el procedimiento presupuestario. En efecto, so pretexto de la necesidad de ajustar los créditos presupuestarios

⁴⁶ Las cuatro fases del procedimiento presupuestario serían las siguientes: a) Elaboración y aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos, cuyo monopolio corresponde al Gobierno; b) Aprobación de la Ley de Presupuestos Generales, cuyo monopolio exclusivo (con matices, como las limitaciones del derecho de enmienda) corresponde al Parlamento; c) Ejecución del Presupuesto, donde vuelve a tener un papel único el Gobierno y d) Control externo de la ejecución presupuestaria, encomendado al Tribunal de Cuentas y/o a la Cámara de Comptos (Navarra) como órganos dependientes del Parlamento.

⁴⁷ Ello, como vimos, dio pie a MARTÍNEZ LAGO, M. A. y GARCÍA DE LA MORA, L. (2012) a propugnar una reforma del texto constitucional en punto a la regulación de la prórroga presupuestaria (*vide* nota 8).



prorrogados al objetivo de estabilidad (lo cual es innegable) se opera una sutil modificación de la última Ley de Presupuestos aprobada, en la medida en que se atribuye a un Gobierno en minoría (o con incapacidad para que el Parlamento apruebe anualmente la correspondiente Ley de Presupuestos) la capacidad de alterar no sólo el principio de especialidad cuantitativa sino también, y de forma más sutil, el de especialidad cualitativa (sin los corsés impuestos a las transferencias de créditos) a través de un mecanismo que, como el de los acuerdos de no disponibilidad presupuestaria, no goza de regulación expresa ni en la LGP ni en las leyes autonómicas de Hacienda pública. La alteración del primero es evidente, puesto que se limitan los créditos presupuestarios totales; la segunda es más invisible en tanto en cuanto y supuesto que la no disponibilidad sea asimétrica (supuesto más común) se están ejecutando gastos públicos para una finalidad porcentualmente diferente de la que señalan los Presupuestos prorrogados⁴⁸.

A la vista de lo anterior, la segunda posición (que desarrollaremos como propuesta en el epígrafe siguiente) implicaría que, sin negar la preeminencia del Gobierno en la determinación de los créditos que van a pasar a tener el carácter de no disponibles, puesto que estamos en fase de ejecución presupuestaria y él conoce mejor que nadie la evolución de los ingresos y gastos públicos, hubiese una participación del Parlamento en la elección no de la cuantía global del recorte, sino de la distribución del mismo entre los distintos créditos (sin tocar, evidentemente, los créditos prioritarios ni los que hemos denominado comprometidos en el sentido económico de la expresión). En definitiva, el mecanismo sería muy similar, mutatis mutandis, al que llevó a cabo la Comunidad de Madrid en 2011 y que implicó también una leve modificación de la norma reguladora de su Hacienda pública. Alternativamente, aunque nos guste menos, cabría seguir el modelo empleado por Navarra ese mismo año cuando la inexecución de créditos se articuló a través de un Decreto-Ley Foral⁴⁹. En ambos casos, hay intervención parlamentaria en la distribución cualitativa y cuantitativa (salvo el volumen global) de los créditos indisponibles, sin

⁴⁸ Dado que el argumento puede parecer abstruso, quizá un ejemplo simple ayude a comprender nuestro propósito: el último Presupuesto aprobado (2012) destinaba el 30% a gastos de personal, el 30% a políticas sociales, el 30% a inversiones reales y el 10% al servicio de la Deuda pública, contando un total de créditos presupuestarios de 3.000 millones de euros y con una previsión de déficit del 1,5% (45 millones). En 2014 hay que funcionar con el Presupuesto prorrogado, puesto que el Gobierno ha sido incapaz de lograr la aprobación de su Proyecto de Ley, pero el objetivo de déficit baja al 1%, con lo que hay que adoptar un acuerdo de no disponibilidad de 15 millones de euros, supuesto que no haya habido variaciones en el PIB estatal ni en los ingresos. Dado que el servicio de la Deuda es prioritario no parece que puedan adoptarse recortes en este punto y lo mismo sucede en el caso de los gastos de personal (aunque constitucionalmente no sea prioritario); lo más sencillo es recortar las inversiones reales, que pasarían de 900 a 885 millones de euros. En este ejemplo, simple y tosco, resultaría que la distribución porcentual del gasto público en 2014, por obra y arte exclusivamente de un Gobierno en minoría parlamentaria, sería la siguiente: a) Gastos de personal (30,15%); b) Políticas sociales (30,15%); c) Inversiones reales (29,65%); d) Deuda pública (10,05%)

⁴⁹ Empleamos la palabra inexecución porque es la que figura en el Decreto-Ley Foral 1/2011, de 6 de octubre, al que hemos hecho referencia. Téngase en cuenta que la posibilidad de dictar normas delegadas de este tipo se estableció con la reforma del Amejoramiento (Estatuto de Autonomía) ope-



que una u otra alternativa –entendemos– vulnere la jurisprudencia constitucional en torno al art. 134 de la CE y la prórroga presupuestaria, aun sabedores de la inexplicable restricción inicial del TC a aplicar –so pretexto de un nominalismo absurdo– determinados apartados de dicho precepto a las Comunidades Autónomas, remitiéndose a lo que se disponga en su Estatuto de Autonomía.

Salvo mejor criterio, consideramos que si bien las dos posiciones gozan de respaldo constitucional, la primera encuentra (con las matizaciones que señalaremos) mejor basamento en la legislación ordinaria, en tanto que la segunda quizá exigiría una reforma de la LFHPN o, en el caso del Estado, de la LGP (reiteramos que aunque nos hayamos centrado en la casuística navarra por razones elementales, nuestra colaboración aspira a ser una reflexión general aplicable a las distintas Administraciones públicas a las que es de aplicación la LOEPSF).

Y, como siempre en Derecho, las matizaciones son importantes; a nuestro juicio no puede quedar al albur de un Gobierno (máxime si no logra, durante dos años seguidos, que el Parlamento apruebe su Proyecto de Ley de Presupuestos), que ha pactado o convenido unos objetivos de estabilidad presupuestaria que obligan a ir reduciendo paulatinamente el déficit público, determinar cómo se distribuyen los créditos no disponibles para lograr dicho objetivo. No debería ser elegible para un Ejecutivo la norma a través de la cual se articula el acuerdo de no disponibilidad presupuestaria, de tal manera que un año (sin presupuestos prorrogados) se opte por aprobar un Decreto-Ley Foral y en años sucesivos (con presupuestos prorrogados) por aprobar Acuerdos del Gobierno (de Navarra, en nuestro caso) que no se publican en los boletines correspondientes. Y, evidentemente, estas carencias no pueden sustituirse, a posteriori, por comparecencias ante el Parlamento (en este caso Foral) normalmente a petición de los grupos parlamentarios. Y, por último, es importante el momento temporal en que se aprueban los acuerdos de no disponibilidad presupuestaria, donde también hemos asistido a vaivenes importantes, aunque en algún caso estén justificados por la evolución de la recaudación o del gasto público, respectivamente. Ciertamente la legislación –estatal y autonómica– es muy parca, por no decir inexistente⁵⁰, por lo cual creemos que es menester su modifica-

rada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, habiendo hecho el Gobierno de Navarra un uso prudentísimo de los mismos. Por otro lado, existe una diferencia importante entre el art. 21.bis del Amejoramiento (regulador de los Decretos-Leyes Forales) y el art. 86.1 de la CE; en efecto, en la primera de las normas se excluye la posibilidad de que los Decretos-Leyes Forales puedan regular los Presupuestos Generales de Navarra.

⁵⁰ Sin embargo, algunas Comunidades Autónomas han habilitado al Consejo de Gobierno para que, mediante Decreto, se regulen los créditos indisponibles. Quizá fuera pionera en este punto Asturias, cuyo art. 24.4 in fine del Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario de Asturias señala: «El Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero competente en materia económica y presupuestaria, dictará las instrucciones oportunas para garantizar su cumplimiento, declarando indisponibles los créditos necesarios y tramitando las retenciones oportunas.» Otras Comunidades han seguido el mismo camino, pero no es cuestión de hacer una excursión por la legislación de las 17 Comunidades; en todo caso, y en general, la legislación autonómica no es satisfactoria en este punto.



ción, siempre y cuando se parta de la premisa de la necesaria intervención del Parlamento en la concreción de los objetivos de estabilidad presupuestaria, algo que, normalmente, sucede siempre que la Ley de Presupuestos se apruebe antes del 1 de enero del ejercicio económico correspondiente, pero que deviene inexistente cuando no se produce esta circunstancia y el Gobierno ha de afrontar el gasto público del ejercicio con un presupuesto prorrogado donde la cuantía global de los créditos presupuestarios hace inviable el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

4. LAS REFORMAS NECESARIAS: PROPUESTAS

Si partimos de la base de la preeminencia, en nuestro modelo constitucional, del Parlamento en la fijación de la cuantía y distribución del gasto público, es evidente que algunas de las propuestas de reformas –que consideramos necesarias para preservar esa primacía- han sido desgranadas, quizá de modo deshilvanado, en epígrafes anteriores. El hecho de que se haya tomado la situación navarra es puramente coyuntural y responde al hecho de que en la Comunidad Foral se ha producido, con cierta continuidad temporal, la situación de prórroga presupuestaria, donde un Ejecutivo –a quien corresponde ejecutar el gasto público- aprueba los acuerdos de no disponibilidad presupuestaria que permiten ajustar el techo de gasto anual a los objetivos de estabilidad, sin la debida publicidad y sin que el mecanismo jurídico se recoja *stricto sensu* en su legislación foral.

En este sentido, la primera medida a adoptar sería regular en nuestro ordenamiento (estatal y autonómico con carácter general, dejando de lado las excepciones aisladas) la no disponibilidad de créditos presupuestarios (distinta de la anulación de créditos presupuestarios, cuestión en la que no podemos detenernos), a fin de evitar las divergencias en la forma jurídica de realizar dicha operación. Hemos visto, tanto en el Estado como en Navarra, ejemplos donde, en ocasiones, se ha acudido a la figura del Decreto-Ley, mientras que en otros casos se ha acudido a Acuerdos del Consejo de Ministros y/o del Gobierno de la Comunidad Foral⁵¹. En todo caso, es imprescindible que estos últimos se publiquen en los boletines oficiales correspondientes, pues una regla elemental de transparencia y conocimiento es la publicidad de las normas y, en este sentido, los acuerdos de no disponibilidad son verdaderas y propias normas jurídicas y no instrucciones de carácter interno.

La segunda medida sería potenciar la presencia del Parlamento a la hora de ajustar el Presupuesto a los objetivos de estabilidad. Aquí encontramos dos situaciones, la primera de las cuales no plantea especiales problemas iniciales. En efecto, si la Ley de Presupuestos se aprueba antes del primer día del ejercicio correspondiente, la

⁵¹ Del mismo modo que hemos visto otras Comunidades Autónomas que han regulado por Decreto los acuerdos de no disponibilidad y/o las medidas a adoptar en caso de presupuestos prorrogados.



intervención del Parlamento será plena y concorde con lo dispuesto en el art. 134 de la CE; ad maiorem, el órgano de representación popular se encontrará vinculado por el bloque de la constitucionalidad en materia de gasto público que viene representado, tras la reforma constitucional de 2011, también por el art. 135 y por la LOEPSF. Aquí, el único inciso o cuestión que cabría plantear es la siguiente: que ocurre si, durante el ejercicio presupuestario, se detecta por parte del Ejecutivo que, por distintas razones (caída de ingresos, expansión del gasto público), caso de comprometerse en su totalidad los créditos presupuestarios iniciales, se incumplirá a fin de año el objetivo de estabilidad presupuestaria. La solución más compatible con el modelo parlamentario sería que el Gobierno presentase un proyecto de Ley que contuviese los acuerdos de no disponibilidad tanto en su vertiente cuantitativa global (que sería indisponible para el Parlamento) como en su vertiente cualitativa individualizada, donde serían admisibles enmiendas y modificaciones. Para evitar la vulneración del art. 134 de la CE (nótese que a su través no se está variando la Ley de Presupuestos), habría que modificar la LGP y/o la normativa autonómica de Hacienda pública, dentro del precepto propuesto para regular el régimen jurídico de la no disponibilidad presupuestaria. En este sentido, recuérdese la solución de la Comunidad de Madrid en 2011. Y la solución propuesta, de forma esquemática, es mucho mejor que la seguida por otras Comunidades Autónomas en 2013⁵² donde se ha optado, por la vía opaca y conflictiva de la inejecución presupuestaria, que, básicamente, puede encubrir un traslado del cumplimiento del objetivo de estabilidad al siguiente ejercicio, con las dificultades que ello plantea teniendo en cuenta la progresiva reducción del déficit autonómico en el marco de los planes enviados por el Estado a Bruselas. Hemos advertido, en epígrafes anteriores, de las diferencias entre la no disponibilidad presupuestaria y la inejecución de los créditos. Esta medida puede ser adoptada sin intervención parlamentaria pero con extrema precaución, ya que si bien, por una parte, no hay obligación de gastar todos los créditos presupuestarios aprobados (y, por tanto, las explicaciones, en su caso, del Ejecutivo serían de carácter político, puesto que jurídicamente ha actuado de forma irreprochable), por otra, se corre el riesgo de desplazar obligaciones comprometidas en un ejercicio presupuestario al siguiente año⁵³.

⁵² Especialmente llamativo ha sido el caso de Andalucía, quien frente a los requerimientos del Ministerio de Hacienda en noviembre de 2013, para que adoptase acuerdos de no disponibilidad presupuestaria a la vista de la evolución de las cuentas públicas, optó por la vía fáctica de la inejecución. El Informe del Ministerio de Hacienda sobre el seguimiento de los planes económicos cuantifica en 980,4 millones la no ejecución de créditos llevada a cabo en el último trimestre, obligaciones que, «según refiere la propia Comunidad, estaban comprometidas para el año 2013». El Ministerio de Hacienda advierte que «esta circunstancia deberá ser objeto de seguimiento a efectos de valorar el impacto de dicha *inejecución*».

⁵³ Por razones de espacio no podemos entrar en la anulación de créditos, concepto que aparece, sin un desarrollo exhaustivo ulterior, en el art. 34.3 de la LGP (nueva redacción dada, con efectos de 1 de enero de 2014 y vigencia indefinida, por el apartado uno de la disposición final 15ª de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014).



La segunda situación es la que sustenta las explicaciones contenidas en epígrafes anteriores y que se refiere a aquellos casos –que son los más llamativos– en los que se parte de un Presupuesto prorrogado donde se contienen créditos presupuestarios cuya ejecución total implicaría el incumplimiento del objetivo de estabilidad fijado para el ejercicio corriente. Aquí ha habido una intervención parlamentaria plena pero negativa, en el sentido que el Proyecto de Ley no ha recibido el respaldo de la Cámara legislativa, razón por la que actúa el mecanismo de prórroga automática de los Presupuestos del año anterior, conforme el art. 134.4 de la CE y el art. 21.Dos de la LOFCA⁵⁴. De forma correcta, en el caso de la Comunidad Foral de Navarra en 2013 y en 2014 se ha procedido a incorporar los créditos iniciales del Presupuesto de 2012, pero los ajustes, a través de acuerdos de no disponibilidad de créditos aprobados por el Gobierno de Navarra (órgano que, como señalamos, estimamos competente a la vista de la LFHPN) se han sustraído a la intervención parlamentaria y a la publicidad de los mismos a través de la pertinente publicación en el Boletín Oficial⁵⁵. Los Proyectos de Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2013 y 2014 fueron presentados por el Gobierno en los plazos previstos en el art. 36.3 de la LFHPN pero fueron rechazados por el Parlamento, básicamente por no estar de acuerdo con la estructura de gasto, aun cuando, presuntamente, se ajustaban a los objetivos de estabilidad para dichos ejercicios.

Ante una situación como la descrita, una primera respuesta política debería ser la dimisión del Gobierno y la convocatoria de elecciones anticipadas como, hemos visto, sucede en países con mayor tradición democrática. Sin embargo, no estamos para hacer valoraciones políticas sino para ofrecer soluciones jurídicas y, en este

Dicho precepto dispone lo siguiente: «Podrán aplicarse a créditos del ejercicio corriente obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, de conformidad con el ordenamiento jurídico, para las que se anulara crédito en el ejercicio de procedencia.

Asimismo podrán atenderse con cargo a créditos del presente presupuesto obligaciones pendientes de ejercicios anteriores, en los casos en que figure dotado un crédito específico destinado a dar cobertura a dichas obligaciones, con independencia de la existencia de saldo de crédito anulado en el ejercicio de procedencia».

⁵⁴ Este precepto, inmodificado desde su redacción primitiva de 1980, alude correctamente a la prórroga de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, no de la Ley de Presupuestos como erróneamente señala la LFHPN en el caso de Navarra.

⁵⁵ Incluso en 2012 (con la Ley Foral de Presupuestos para ese año aprobada por el Parlamento) el 20 de junio de dicho año, el Gobierno de Navarra aprobó un ajuste de 132 millones de euros para cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria de dicho año (1,5%). Los ajustes afectaron a transferencias corrientes (-17,76%, con un ahorro de 47,3 millones de euros), gastos corrientes (-11,84%, con un ahorro de 15 millones de euros), inversiones reales (-23,68%, con un ahorro de 25,3 millones de euros) y transferencias de capital (-19,24%, con un ahorro de 34,7 millones de euros). La cantidad restante procede de la inejecución parcial del Plan de Dinamización de la Economía y el Empleo. Como nota adicional –un tanto exótica– el acuerdo del Gobierno señalaba que no recortaba los créditos presupuestarios destinados al servicio de la Deuda pública (evidentemente no cabe recorte en virtud del art. 135 de la CE) ni la aportación económica al Estado (que deviene de la fórmula establecida en el Convenio y que, por tanto, es indisponible para Navarra).



punto, habiendo quedado patente la voluntad del Parlamento de estar en desacuerdo con la estructura de gasto público, no parece de recibo que se gobierne con un Presupuesto prorrogado de 2012 y que los ajustes cuantitativos y cualitativos los efectúe el Ejecutivo sin intervención parlamentaria alguna o, más bien, en contra de la voluntad parlamentaria que previamente había sido exteriorizada en el rechazo a los dos Proyectos de Ley Foral. Ya hemos reiterado que, formalmente, la posición del Gobierno de Navarra encontraría sustento jurídico en el art. 37 de la LFHPN, pero materialmente vulnera los más elementales principios de distribución de competencias entre Parlamento y Gobierno deducibles de la Constitución.

Una primera propuesta (estamos en el escenario de prórroga presupuestaria), que ya advertimos condenada al fracaso por ser posiblemente contraria a la CE, consistiría en que el Parlamento aprobase una proposición de ley foral que ordenase la redistribución cuantitativa y cualitativa de los créditos presupuestarios prorrogados para ajustarlos no sólo al objetivo de estabilidad sino al parecer mayoritario de la Cámara en cuanto a la estructura del gasto público. Sin embargo, siguiendo la jurisprudencia constitucional, podría considerarse que, transformada en Ley Foral, se estarían modificando los Presupuestos prorrogados y, por tanto, vulnerando el art. 134.4 de la CE⁵⁶; en cambio no dudamos que esta propuesta sería concorde con el art. 135 de la CE y con los arts. 7.3 y 11.1 de la LOEPSF. Sin embargo, la primera objeción es fundamental para su rechazo, amén que es dudoso que el Parlamento pueda obligar a gastar⁵⁷, teniendo en cuenta, como hemos reiterado, que los créditos presupuestarios contienen una mera autorización y no un deber de gasto. En este sentido, al igual que hay que respetar las competencias parlamentarias, hay que tener en cuenta y preservar las competencias del Ejecutivo en el procedimiento de gasto público.

Descartada esta propuesta, una segunda, utilizada esporádicamente por el Estado y por la Comunidad a que nos estamos refiriendo, es el recurso al Decreto-Ley, estimando que concurren circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad (las derivadas del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria) en función del período del ejercicio presupuestario donde se detecte, en virtud de la evolución de los ingresos y gastos públicos, un más que previsible incumplimiento del objetivo de estabilidad. Esta propuesta garantiza la intervención parlamentaria⁵⁸, pue-

⁵⁶ No hace falta señalar que, para llegar a esta conclusión, consideramos que el art. 134 de la CE, contra lo que viene proclamando el TC, es aplicable en su integridad a las Comunidades Autónomas. Y ello en tanto en cuanto es una norma general del ordenamiento constitucional, con independencia de que se refiera al Estado. Sobre este concepto, véase GIANNINI, M. S. (1993).

⁵⁷ Como hemos señalado, el deber de gasto no existe en la Constitución y los créditos presupuestarios contienen una mera autorización que tiene un techo pero no un suelo. En este punto, la controversia se dirimiría política y no jurídicamente. Téngase en cuenta (y no citaremos ninguna en concreto) la existencia de múltiples leyes emanadas del Parlamento nacional cuya ejecución no se produce por consignación presupuestaria insuficiente, consecuencia de los ajustes necesarios para cumplir con los objetivos de estabilidad.

⁵⁸ Si bien hay que hacer una matización, según nos refiramos al Estado o a las Comunidades Autónomas que, estatutariamente, dispongan de esta posibilidad normativa. En el segundo caso no hay duda de la plena intervención de sus Cámaras legislativas. En el caso del Estado, nótese que el art. 86 de la CE sólo exige la participación del Congreso, no del Senado. En todo caso, es una cuestión menor.



to que ha de ser convalidado en el plazo de los treinta días siguientes a su publicación. Sin embargo, en situaciones como la descrita, con existencia de prórroga presupuestaria, es más que dudosa la convalidación parlamentaria, con lo cual, y para el caso de rechazo, volveríamos a la posición inicial. A ello hay que sumar una cuestión formal, consistente en que, con la legislación vigente, resulte obligatorio regular mediante una norma con rango de ley los acuerdos de no disponibilidad de créditos presupuestarios, todo ello sin perjuicio de la relativa falta de técnica jurídica con que se ha utilizado en años pretéritos este instrumento normativo para lograr la finalidad citada.

Aun admitiendo que posiblemente la no disponibilidad de créditos no entre dentro de las materias constitucionalmente sometidas a reserva de ley en el ámbito del gasto público, la inexistencia de una reserva reglamentaria en la CE de 1978 no es obstáculo para establecer, en determinados supuestos, un principio de preferencia de ley (con las subsiguientes consecuencias en términos de congelación de rango). Partiendo de esta premisa, nuestra propuesta definitiva –de antemano sometida a crítica- iría en el sentido de modificar el art. 38 de la LGP (en el caso del Estado) y el art. 37 de la LFHPN⁵⁹ introduciendo una regla en cuya virtud en los supuestos de prórroga presupuestaria y cuando la cuantía global de los créditos presupuestarios iniciales, de consuno con las previsiones de ingresos, permita concluir que se incumplirá el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado en virtud de la LOEPSF y acuerdos que la desarrollen, el Gobierno presentará un proyecto de ley, que se tramitará por el procedimiento de urgencia, donde se detallarán –desglosadas en las diferentes partidas presupuestarias- los acuerdos de no disponibilidad de créditos presupuestarios. Entendemos que ello no vulnera el art. 134 de la CE (puesto que no se está modificando la Ley de Presupuestos prorrogada ni se está aprobando ningún Presupuesto parcial) y que permite cohonestar la preeminencia del Ejecutivo con la decisión del Parlamento a la hora de fijar los ajustes necesarios para cumplir con la estabilidad presupuestaria. Por otro lado, la reforma, de lege ferenda, no vulnera los arts. 7.3 y 11.1 de la LOEPSF, en el caso de las Comunidades Autónomas, puesto que, como hemos señalado, dicha norma es respetuosa con el esquema institucional de dichos entes territoriales.

Con esta reforma de la legislación ordinaria se evitarían situaciones como la descrita (que puede plantearse en el futuro en otras Comunidades o, incluso, en el Estado) en cuya virtud un Gobierno en minoría parlamentaria y cuyo Proyecto de Ley de Presupuestos ha sido rechazado pueda, so pretexto de garantizar la estabilidad presupuestaria, disponer libremente y sin restricciones los acuerdos de no disponibilidad. Al mismo tiempo se garantizaría la transparencia y publicidad de los ajustes presupuestarios y se suprimirían las denominadas inejecuciones

⁵⁹ En este precepto, y por pura técnica jurídica, habría que tener en cuenta que, conforme la Constitución y la LOFCA (que sí es, en los aspectos presupuestarios aplicable a Navarra), la prórroga se refiere exclusivamente a los Presupuestos del ejercicio anterior, no, como señala y hemos señalado anteriormente, a la Ley Foral de Presupuestos.



presupuestarias, cuyos efectos problemáticos en alguna Comunidad Autónoma han sido recientemente destacados por el Ministerio de Hacienda. Ciertamente, la propuesta presenta una debilidad que podemos calificar de política: al tener la modificación cabida sólo en las leyes ordinarias (del Estado o de las Comunidades Autónomas) en materia presupuestaria y de gasto público, dicha modificación podría ser enervada por la propia Ley de Presupuestos, o por otra ley ordinaria, cuando el Gobierno de turno disfrutase de la mayoría parlamentaria suficiente. Esta debilidad de la propuesta, evidentemente, sólo podría ser salvada mediante una reforma del art. 134 de la CE⁶⁰, que podría aprovecharse para resolver la posición de la jurisprudencia constitucional en torno a la aplicación del mismo a las Comunidades Autónomas.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2013): *Crónica Presupuestaria*, núm.1.
- CALVO ORTEGA, R. (2011): *Curso de Derecho Financiero*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor.
- CAZORLA PRIETO, L. M. (2011): *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*. Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor.
- DE LA HUCHA CELADOR, F. (1989): «El principio de inclusión presupuestaria automática: actuaciones al artículo 135.2 de la Constitución» *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 63.
- (1997): «Introducción al Derecho Presupuestario de la Comunidad Foral de Navarra» *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 24
- (2012): «La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y Deuda pública», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 153.
- DE LA HUCHA CELADOR, F.; ÁLVAREZ ERVITI, M. y AMATRIAIN CIA, I. (2006): *Manual de Derecho Financiero de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona.
- ESCRIBANO LÓPEZ, F. (1981): *Presupuesto del Estado y Constitución*, IEF, Madrid.
- (2008): «La disciplina constitucional de los Presupuestos Generales del Estado y su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas», *Auditoría Pública*, núm. 45.
- GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M. A. (2013): *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor.
- GIANNINI, M. S. (1993): *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano.
- MARTÍN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; TEJERIZO LÓPEZ, J. M. y CASADO OLLERO, G. (2013): *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid.
- MARTINEZ LAGO, M. A. y GARCIA DE LA MORA, L. (2012): *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*, Iustel, Madrid.
- PEREZ ROYO, F. (2012): *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor.
- RODRIGUEZ BEREIJO, A. (1970): *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*, Tecnos, Madrid.

⁶⁰ No sería enteramente satisfactorio para dar cumplimiento a nuestra propuesta, volver a la redacción del entonces art. 124.4 del Anteproyecto de Constitución de 1978 (BOCG de 5 de enero de 1978) en cuya virtud «Si los presupuestos no pudieran ser votados antes del primer día del año económico siguiente, se prorrogará por trimestres la vigencia de los anteriores, sin que estas prórrogas puedan exceder de tres».

