

«Techo de gasto», Presupuesto y Parlamento. Una referencia específica sobre el tema en la Asamblea Regional de Murcia

BELÉN FERRÁNDEZ GARCÍA

Técnico de Gestión Parlamentaria de la Asamblea Regional de Murcia.

Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa.

Universidad de Castilla-La Mancha.

Resumen

Este trabajo pretende analizar, a raíz del rechazo por el Pleno de la Asamblea Regional de Murcia del límite de gasto no financiero correspondiente al año 2016 y su posible incidencia en la presentación o no por parte del Consejo de Gobierno del proyecto de ley de presupuestos generales de la comunidad autónoma para dicho ejercicio, el comúnmente llamado «techo de gasto». Conocida su importancia como paso previo a la elaboración de los presupuestos tanto estatales como autonómicos, se considera conveniente profundizar en su estudio y necesario contextualizarlo en su marco normativo, examinando su naturaleza, contenido y procedimiento seguido para su aprobación, en la medida en que todos estos factores afectarán a su caracterización y al alcance y vinculación de las intervenciones de los órganos que participan en el mismo, defendiéndose en este trabajo el carácter informativo y de control que debiera tener la actuación del parlamento.

Resum

Aquest treball pretén analitzar, arran del rebuig pel Ple de l'Assemblea Regional de Múrcia del límit de despesa no financera corresponent a

l'any 2016 i la seua possible incidència en la presentació o no per part del Consell de Govern del projecte de llei de pressupostos generals de la comunitat autònoma per a l'exercici esmentat, el denominat habitualment «sostre de despesa». Coneguda la seua importància com a pas previ a l'elaboració dels pressupostos tant estatals com autonòmics, es considera convenient aprofundir en el seu estudi, necessari contextualitzar-lo en el seu marc normatiu i examinar-ne la naturalesa, el contingut i el procediment seguit per a aprovar-lo, en la mesura que tots aquests factors afectaran la seua caracterització i l'abast i vinculació de les intervencions dels òrgans que hi participen. Es defèn en aquest treball el caràcter informatiu i de control que hauria de tenir l'actuació del parlament.

Abstract

The Legislative Assembly of the Murcia Region, convened into a Plenary Session, rejected the proposal submitted by the Murcia Government in order to approve the non-financial expenditure ceiling for the fiscal year 2016. This rejection has triggered the present work which intends to analyse its collateral effects on the presentation by the Murcia Cabinet to the Legislative of the Draft of the General Budget for the said fiscal year. It is known the importance of the commonly called «expenditure ceiling» as a step previous to Budget-making, both in national or autonomous fields. It is then advisable to go into its study and necessary to contextualize its legal framework, as well as scrutinise its nature, content, procedure chosen for its approval, inasmuch as all these factors will affect its characterization and the range and binding effects on the intervening parties. The authoress stands up for the Parliament's informative and control role.

Sumario

- I. Introducción.
- II. Supuesto de hecho.
- III. El Presupuesto.
- IV. El Límite de gasto no financiero.
 1. Marco normativo europeo.
 2. Regulación estatal y autonómica.
 3. Contenido y Determinación del Límite de gasto no financiero.
 4. Procedimiento: Fijación por el Gobierno y aprobación por las Cámaras legislativas.
 5. Tramitación parlamentaria.
 6. Exigibilidad, alcance y efectos.
 7. Incumplimiento y Justiciabilidad.
- V. Conclusiones.
- VI. Aprobación del Límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2017.
- VII. Bibliografía.

I. Introducción

Vinculadas a la irrupción de nuevas fuerzas políticas en las Cámaras legislativas autonómicas y, recientemente en las Cortes Generales, con la consecuente fragmentación de la representación política, se están produciendo situaciones nuevas que nunca se hubieran podido imaginar, desde la consolidada visión de las mayorías absolutas «instaladas» en los legislativos desde el principio de la democracia en España.

El rechazo del «Límite de gasto no financiero» presentado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2016 ha planteado dudas sobre la presentación del proyecto de ley de Presupuestos y la tramitación a seguir. A raíz de este rechazo, se hace necesario conocer la naturaleza, contenido, tramitación y alcance de ese «Límite de gasto no financiero» o «techo de gasto», así como, si es posible, determinar las consecuencias de su aprobación o rechazo.

II. Supuesto de hecho

El Consejo de Gobierno presentó ante la Asamblea Regional de Murcia, un «Acuerdo sobre el Límite de gasto no financiero para el ejercicio 2016», el día 13 de octubre de 2015. Incluido su debate en el orden del día de la sesión plenaria del día 15 de octubre, fue retirado ante el anuncio de los Grupos Parlamentarios de la oposición de votar en contra de su aprobación. Cinco días después, se volvió a presentar, el mismo acuerdo y esta vez sí, se produjo su debate y votación en la sesión plenaria del día 22 de octubre, y el Pleno de la Asamblea rechazó dicha propuesta de Límite de gasto no financiero para el año 2016.

A pesar de ello, el Gobierno murciano presentó en la Cámara el Proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 2016 y entre la documentación que acompañaba se adjuntaba el Dictamen 321/2015 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, emitido a solicitud del Consejero de Hacienda y Administración Pública al amparo de lo dispuesto en el artículo 11 de la ley 2/1997, de 19 de mayo del Consejo Jurídico de la Región

de Murcia, en relación con el deber de presentación del proyecto de ley de Presupuestos pese al rechazo del techo de gasto por la Asamblea Regional. Además, los Grupos Parlamentarios solicitaron informe a los Servicios Jurídicos de la Cámara para la «evaluación de la situación jurídica producida y los procedimientos a seguir para que no se vulnerase ninguna ley», en el que, de acuerdo con la previsión de la Ley del Consejo Jurídico por la que se no puede informar sobre asuntos sobre los que haya dictaminado el propio Consejo Jurídico, hace suyas las conclusiones de éste y realiza algunas consideraciones que concluyen, por lo que nos concierne aquí que, ante el rechazo del límite de gasto no financiero, siempre que no se aprueben enmiendas de totalidad de devolución en el debate de totalidad del Proyecto de ley de Presupuestos, quedarán aprobadas las cuantías en él fijadas y con ello quedaría establecido ese Límite de gasto no financiero, continuando la tramitación de los Presupuestos para el ejercicio 2016.

III. El Presupuesto

El Presupuesto es definido por el Tribunal Constitucional como «una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el artículo 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los Presupuestos y además a través de ella, se controla la acción de Gobierno».¹ Además, «la Ley de Presupuestos tiene una función específica y constitucionalmente definida: aprobar los Presupuestos... para un ejercicio presupuestario que debe coincidir con el año natural, y de este modo fiscalizar el conjunto de la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político, económico y social del Gobierno que los presenta y en fin, controlar que la asignación de recursos públicos sea equitativa».²

1 STC 3/2003, de 16 de enero FJ 4º.

2 STC 3/2003, de 16 de enero FJ 7ª.

Cabría plantearse si estos pronunciamientos son extrapolables a las leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas que mantienen una regulación mimética de la estatal. Y así lo ha resuelto el Alto Tribunal en la precitada Sentencia del año 2003 al poner de manifiesto 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 análogas (aunque) es evidente que existen una serie de reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria estatal o autonómica».

El artículo 156 CE reconoce la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y debe recordarse ahora que «Las Comunidades Autónomas gozaran de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles», y se puede decir que esas reglas y principios de toda «institución presupuestaria» a las que aludía el Tribunal Constitucional vienen recogidos en la siguiente legislación:

- 1º Constitución Española y leyes dictadas en su desarrollo: Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA); Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre de creación de la Autoridad independiente de Responsabilidad Fiscal.
- 2º Estatutos de Autonomía.
- 3º La legislación dictada al amparo de los apartados 11,13 y 14 del artículo 149 CE, referidos a las bases de ordenación del crédito, y bases de planificación económica general así como de la Hacienda General y Deuda del Estado.
- 4º Las leyes autonómicas de Hacienda.
Dentro, pues, de ese marco normativo expuesto vamos a intentar dilucidar las cuestiones señaladas en la introducción de estas páginas.

Así, el artículo 17 de la LOFCA señala que: «Las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, las siguientes materias: a) La elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos» y como consecuencia de ello, recoge el artículo 46 del Estatuto Autonomía de la Región de Murcia (en adelante EARM) que, «Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma y a la Asamblea Regional su examen, enmienda, aprobación y control», distribución de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, dentro del ciclo presupuestario, análoga a la distribución estatal, que persigue el mantenimiento del equilibrio político necesario para acometer la función presupuestaria con un mínimo de garantía.

Históricamente, «el Presupuesto había constituido siempre la máxima expresión de la lucha política por conquistar el derecho a controlar y fiscalizar el ejercicio del Poder financiero, inicialmente respecto de la imposición de tributos y con posterioridad respecto de la gestión de los ingresos y la disposición de los gastos públicos»,³ pero en la actualidad a esa conquista se ha incorporado la Europa comunitaria con los efectos que seguidamente analizaremos, y es en ese contexto en el que hay que encuadrar la implantación de la aprobación del Límite de gasto no financiero como una actuación más a realizar por los gobiernos estatal y autonómicos y las Cámaras legislativas (allí donde así se ha establecido) dentro de una función, cuya naturaleza trataremos de determinar, y que aquí se defiende, es de carácter informativo y de control del Presupuesto.

IV. El límite de gasto no financiero

1. Marco normativo europeo

No estaríamos hablando del Límite de gasto no financiero si no fuera por la pertenencia de España a la Unión Económica y Monetaria (UEM);

³ Giménez Sánchez, I. M. *Las competencias presupuestarias del parlamento*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

la idea de estabilidad presupuestaria es una consecuencia de la UEM, unión que se ha cimentado sobre el control de la política económica de los países a través de la política monetaria, a la que los Estados miembros se supeditaron con prontitud (1 de enero de 2002) y la política fiscal, que ha requerido de un proceso más lento para conseguir que la Unión Europea dirija también las políticas presupuestarias de los Estados miembros.

En España, hasta la reforma del artículo 135 CE, la normativa vigente sobre estabilidad presupuestaria estaba constituida por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre y su Ley Orgánica complementaria 5/2011, de 13 de diciembre; cuando se produce la referida reforma de la Constitución y la aprobación de la LOEPSF, están vigentes la siguientes normas:

- Tratado de Funcionamiento de la Unión de 13 de diciembre de 2007.
- Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de 2 de marzo de 2012.
- Cinco reglamentos y una Directiva europeos que conforman el llamado Six Pack.

Hay que destacar que, como consecuencia de la reforma constitucional y su desarrollo, «un número considerable de mecanismos o instrumentos financieros, establecidos en la legislación precedente, pero de aplicación exclusiva al Estado (regla de gasto, límite de gasto no financiero, fondo de contingencia...), ahora se extienden a todas las Administraciones y gozan del respaldo de una Ley orgánica».⁴

2. Regulación estatal y autonómica

El límite de gasto no financiero viene mencionado en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF) que atribuye al Gobierno la fijación de los objetivos

⁴ Pascual García, J. *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. 6ª ed. Madrid, Boletín Oficial del Estado, BOE, 2014.

de estabilidad presupuestaria y deuda pública y obliga al Consejo de Ministros a que el Acuerdo en el que se adopte incluya «el Límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado al que se refiere el artículo 30 de esta ley». Es el Capítulo VI dedicado a la «Gestión presupuestaria» el que contiene el artículo 30 «Límite de gasto no financiero», según el cual, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero que marca el techo de asignación de recursos de sus presupuestos, de ahí, su denominación más usual como «techo de gasto» que usaremos, en adelante, indistintamente.

Exige la LOEPSF en su artículo 30 al techo de gasto: coherencia con el objetivo de estabilidad presupuestaria (artículo 15) y con la regla de gasto (artículo 12).

Asimismo, se excluyen para el cálculo del techo de gasto las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, y los gastos financieros comprendidos en los Capítulos 8 y 9 (activos y pasivos financieros).

El Límite de gasto no financiero se diseña *como un instrumento de gestión presupuestaria* en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, junto con la elaboración de un plan presupuestario a medio plazo, la inclusión en los Presupuestos de una dotación diferenciada de créditos presupuestarios destinados a la creación de un Fondo de Contingencia, y por último, y para garantizar el control del déficit, con el destino del superávit presupuestario a la reducción del endeudamiento neto, en el caso de que se produzca un superávit al realizar la liquidación del Presupuesto, y queda enmarcado dentro del conjunto de *actuaciones que deben preceder* al ciclo clásico presupuestario de elaboración, aprobación, ejecución y control a cargo del Ejecutivo y del Parlamento, alternativamente, con carácter obligatorio para todas las Administraciones Públicas implicadas.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 135.6. de la Constitución Española, según el cual las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo,

adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias, se aprobó en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la Ley 5/2012, de 29 de junio, de Ajuste Presupuestario y de Medidas en materia de Función Pública, cuya Disposición Adicional Tercera, señala:

«1. El Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, acordará el Límite de gasto no financiero a que se refiere el artículo 30 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Dicho acuerdo será remitido a la Asamblea Regional para su aprobación por el Pleno».

Como señala Andrés Jiménez Díaz, con mucho acierto, «todo hace suponer que en los próximos años la disciplina presupuestaria pasará a convertirse en la clave de bóveda que presidirá la actuación de los agentes que intervienen en la elaboración y aprobación del Presupuesto *condicionando fuertemente las decisiones que a tal respecto puedan aquellos adoptar*, en una nueva cesión de soberanía obligada».⁵

3. Contenido y determinación del límite de gasto no financiero

Pero, ¿qué es el Límite de gasto no financiero?, ¿qué contiene el techo de gasto?

El Límite de gasto no financiero o techo de gasto *es un instrumento de gestión presupuestaria* a través del cual, una vez estimados los ingresos del ejercicio al que se van a aplicar, se calcula el gasto presupuestado que permita el cumplimiento del objetivo de estabilidad.

Se establece como una fijación referida al presupuesto inicial, sin que de los preceptos de aplicación se obtenga información en cuanto al procedimiento, criterios y cálculo del límite de gasto, tan sólo, la exigencia de su coherencia con el objetivo de déficit y la regla de gasto.

5 Jiménez Díaz, A. «Los condicionantes en el ejercicio de la función presupuestaria: la limitación constitucional del déficit público», *Bicentenario de la Secretaría y Cuerpo de Letrados de las Cortes 1811-2011*. Madrid, Cortes Generales, 2011.

La cuantificación del Límite de gasto no financiero se debe hacer a partir de las previsiones presupuestarias de ingresos correspondientes a los capítulos 1 a 7, señalando tan sólo el artículo 30 LOEPSF que se excluirían los gastos por transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Al ser necesarios para la determinación del techo de gasto, resulta interesante tener una noción sobre los mencionados «regla de gasto» y «objetivos de déficit y deuda pública».

A) REGLA DE GASTO

A veces se confunde el techo de gasto con la regla de gasto siendo *ésta una regla fiscal* de acuerdo con la cual el límite al crecimiento del gasto público viene dado por el crecimiento de la economía a medio plazo, de manera que, sólo los incrementos de recaudación vinculados a reformas tributarias de carácter permanente permiten un aumento de gasto *por encima de dicho límite*, no pudiendo, en condiciones normales, superar la variación del gasto no financiero la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto a medio plazo de la economía española.⁶

Es decir, la aplicación de esta regla impide que el gasto público crezca anualmente por encima de la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto a medio plazo de la economía española, siendo posible superarlo, únicamente, en el supuesto de que ese exceso se compense con aumentos de ingresos de carácter permanente. Hay que significar con esto, que no se impide que el Estado o las Comunidades Autónomas incrementen su gasto público, sólo se exige que el referido aumento pueda ser cubierto con ingresos de carácter permanente, determinando finalmente, como mecanismo de cierre, que los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto, lógicamente, de carácter no permanente, se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.

6 AIREF. Autoridad independiente de responsabilidad fiscal, <<http://www.airef.es>>.

Conocido el Gasto Computable, hay que establecer la tasa de referencia de crecimiento de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa.

Esta tasa de referencia del crecimiento del Producto Interior Bruto a medio plazo de la economía española:

- Se publicará en el informe de situación de la economía española a que se refiere el artículo 15.5 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Será la referencia a tener en cuenta por la Administración Central y cada una de las Comunidades Autónomas en *la elaboración de sus respectivos Presupuestos*.

B) OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DEUDA PÚBLICA

El objetivo de estabilidad presupuestaria es el objetivo mediante el que se determina el límite de déficit presupuestario que han de respetar el Estado y las Comunidades Autónomas en cada uno de los tres ejercicios siguientes al de su fijación, lo cual es concretado en la prohibición de incurrir en déficit estructural, quedando definido el déficit estructural como el déficit ajustado de ciclo neto de medidas excepcionales y temporales.

Por su parte, el objetivo de deuda pública se fija a la vez que el de estabilidad presupuestaria, también para los tres ejercicios siguientes, concretándose en que el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales o el que establezca la normativa europea.

Respecto a las remisiones tanto de la regla de gasto como de los objetivos de déficit y deuda pública, a la aplicación de la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa o la normativa europea, señala García Roca⁷ que «el reenvío constitucional

⁷ García Roca, F. J. «El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento», en Carbonell Sánchez, M., Fix-Fierro, H., González Pérez, L. R.,

a las normas de la Unión Europea es acertado, porque es un objetivo económico impuesto por la intervención europea, fue la razón de la reforma y es el lugar donde pueden producirse modificaciones sobrevenidas».

Por lo tanto, la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria (déficit y deuda pública) y la regla de gasto es competencia del Estado, mientras que la fijación del Límite de Gasto no Financiero corresponde a cada Comunidad Autónoma y al Estado, en sus respectivos ámbitos.

4. Procedimiento: fijación por el gobierno y aprobación por las cámaras legislativas

El procedimiento para la fijación y aprobación del techo de gasto se regula en la LOEPSF. Así, el artículo 30 señala que «el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán en sus respectivos ámbitos, un límite de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos».

Para conocer cómo ha de ser esa aprobación, en el ámbito estatal, hay que acudir al artículo 15 LOEPSF referido al establecimiento de los objetivos de déficit y deuda pública, en el que se indica que el acuerdo del Consejo de Ministros, «incluirá el Límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado al que se refiere el artículo 30 de esta ley».

Une el legislador orgánico la suerte de la adopción del acuerdo respecto al techo de gasto a la del acuerdo de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, aunque, como ahora veremos, cuando se regula la tramitación parlamentaria para su aprobación en el punto 6 del artículo 15, ha habido una «omisión» suponemos que involuntaria, ya que sólo se refiere al «acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública»,

Valadés Ríos, D. *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria: Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, 4, Tomo 1, 2015, pp. 733-796.

no dice que se remitirán a las Cortes Generales los acuerdos de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, sino que lo que hay que remitir es el Acuerdo en el que estos objetivos van contenidos. Lo que se remite es el acuerdo, evidentemente, con todo su contenido legalmente establecido. Faltó añadir «y el límite de gasto no financiero», porque de lo que no hay duda es de la obligación de pronunciarse sobre el techo de gasto en ese acuerdo.

Adoptado el acuerdo por el Consejo de Ministros, el segundo paso, vendría determinado por su tramitación ante el Congreso y el Senado, recogido en el artículo 15.6 LOEPSF:

«El acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales acompañado de las recomendaciones y del informe a que se refieren los apartados 4 y 5 de este artículo.»

Recogiendo exactamente el procedimiento que, una vez en las Cortes, debe ser seguido para la aprobación o rechazo, en su caso:

«En forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno.

Si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.»

El efecto de esa aprobación por el Congreso y el Senado del acuerdo es el determinado en el artículo 15.7 LOEPSF al fijar seguidamente que, «la elaboración de los proyectos de Presupuestos de las Administraciones Públicas habrán de acomodarse a dichos objetivos.»

Para hacer efectiva esa acomodación de los Presupuestos, el Estado y cada Comunidad Autónoma aprueban los Límites de gasto no financieros, actuando así el Límite de gasto no financiero como hilo conductor entre los objetivos y los Presupuestos, ya que se convierte en la plasmación material, numérica y directa de esa obligación de los Presupuestos de respetar los objetivos de estabilidad presupuestaria. Es a partir de la

fijación, de la existencia, del Límite de gasto no financiero cuando se empiezan a elaborar los Presupuestos, y hubiera sido más comprensible si así se hubiera hecho constar.

Destacar, en este momento, un dato que tiene cierta trascendencia, y que debería obligar tanto al Gobierno como a las Cámaras en la tramitación parlamentaria como es que, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas informarán al Consejo de Política Fiscal y Financiera, *antes del 1 de agosto de cada año*, sobre el límite no financiero que cada uno de ellos *haya aprobado* (art. 30).

En el ámbito autonómico, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia estableció su regulación en la Disposición Adicional Primera de la Ley 5/2012, de 29 de junio, en la que se reprodujo el esquema estatal, atribuyendo la adopción del acuerdo al Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, y señalando que deberá ser remitido a la Asamblea Regional para su aprobación por el Pleno.

Recoge también, la precitada Disposición Adicional Primera, que en prevención de las posibles variaciones que se pudieran producir en los recursos del sistema de financiación, en los fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas, así como en aquellos casos en los que se produzcan cambios normativos que afecten a los ingresos previstos, esos ajustes deberán ser propuestos a la Asamblea Regional en el proyecto de ley de Presupuestos que se someta a su aprobación.

Pese a la obligación señalada anteriormente según la cual antes del 1 de agosto, el Estado y las Comunidades Autónomas deberán comunicar al Consejo de Política Fiscal y Financiera información sobre el límite de gasto que cada una de ellas haya aprobado (art. 30 LOEPSF), el legislador autonómico al trasladarlo a la regulación autonómica, sin embargo, no introdujo en el procedimiento mecanismos que aseguraran el cumplimiento del plazo previsto en la Ley Orgánica, lo que no afecta en cualquier caso a la necesidad de su cumplimiento.

Y no es esta una cuestión baladí, que podría, por un lado, ser reflejo de la quizás «escasa» consideración que tuvo el legislador autonómico

(en mayoría absoluta) a la hora de establecer la tramitación del Límite de gasto no financiero, y podría, por otro, ser achacable también a lo novedoso y desconocido de las nuevas imposiciones europeas, lo que no le resta importancia en la medida que afecta a la efectividad que se pretende de la aprobación atribuida al Parlamento.

Viene corroborada esta apreciación con la observancia de las fechas en las que han sido presentados para su aprobación los acuerdos respecto de los Límites de gasto no financiero tramitados ante la Asamblea Regional de Murcia hasta el año 2016, que oscilan entre un 18 de de octubre, el más temprano, a un 24 de octubre, el más tardío, lo que, si se relaciona con el artículo 46.2 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, según el cual: «El Presupuesto... será presentado por el Consejo de Gobierno a la Asamblea con una antelación mínima de dos meses a la fecha de inicio del correspondiente ejercicio», se desvirtúa con ello la finalidad, la efectividad, y la eficacia que se pretende con la adopción del acuerdo sobre el techo de gasto, ya que si el Presupuesto tiene que estar presentado como máximo el 30 de octubre, qué sentido tiene que el techo de gasto sea aprobado unos días antes de esa presentación, si como señala el artículo 30 LOEPSF debe marcar el techo de asignación de recursos de los Presupuestos, y estos, es evidente que, no se elaboran en dos días.

Por idénticos motivos, se hace devenir en impracticable el punto 2 de la disposición adicional primera de la Ley 5/2012 en cuanto a los posibles ajustes a incorporar en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma como consecuencia de variaciones en las previsiones de ingresos respecto de los inicialmente previstos en el techo de gasto, al haber sido presentados los correlativos Proyectos de ley de Presupuestos el 31 de octubre de cada año, y resultaría absurdo pensar que la previsión se adoptara para el escaso margen de tiempo que media de una fecha a otra en el mes de octubre, en el que pocas variaciones podrían producirse en los ingresos.

Es por eso que la ubicación temporal de la tramitación del Límite de gasto no financiero tenga importancia a la hora de su caracterización.

El Estado, por ejemplo, ha presentado sus Límites de Gasto no Financiero desde el año 2012 y para los ejercicios sucesivos los días 2/3/2012, 21/7/2012, 28/6/2013, 27/6/2014, 10/7/2015, respectivamente, lo que ha permitido su aprobación y comunicación al Consejo de Política Fiscal y Financiera antes del 1 de agosto. Extremo éste, el de la remisión, que goza de la suficiente entidad para merecer ser reseñado en el acuerdo del Consejo de Ministros que anualmente se remite a las Cortes Generales para su aprobación.

Resulta constatable que las Cortes Generales, por su parte, han venido aprobando los Límites de gasto no financiero para el Estado anualmente. El último, «Acuerdo por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2016-2018 y el Límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2016» fue aprobado por el Congreso de los Diputados el 15 de julio de 2015, obteniendo de los 323 votos emitidos, 175 votos a favor y 148 en contra,⁸ y por el Senado el 16 de julio de 2015, obteniendo de los 232 votos emitidos, 146 a favor y 86 en contra.⁹

5. Tramitación parlamentaria

En el Congreso cuando el Gobierno remite el acuerdo que contiene los objetivos de déficit y deuda pública, así como el Límite de gasto no financiero, se decide su tramitación de conformidad con el artículo 74 del Reglamento y se ordena su publicación en el Boletín de las Cortes Generales.

En el Senado, por su parte, recibido el mencionado acuerdo la Mesa del Congreso lo remite a la Comisión de Presupuestos y a los Portavoces

8 DS. Congreso de los Diputados, Pleno y Dip. Perm., núm. 297, de 15/07/2015. Web Congreso.

9 DS. Senado. Pleno, núm. 166, de 16/07/2015. Web Senado.

de los Grupos Parlamentarios, con publicación en el Boletín de las Cortes Generales.

En la Asamblea Regional de Murcia su tramitación, al ser un procedimiento no previsto reglamentariamente, se realiza de conformidad con lo dispuesto en la Resolución de la Presidencia de 22 de octubre de 2012, según la cual la propuesta será sometida a la consideración del Pleno iniciando la sesión el Consejo de Gobierno con una intervención de 15 minutos, seguido de un turno general de intervenciones de los Grupos Parlamentarios de 10 minutos, otro de fijación de posiciones de 3 minutos y finalmente votación.

El Límite de gasto no financiero marca el techo de asignación de recursos del Presupuesto de cada Administración Pública y está compuesto por los ingresos financieros consolidados a los que se les agregan el margen derivado del objetivo de estabilidad presupuestaria y los ajustes de contabilidad nacional, de ahí que la cantidad que se consigna en la tabla de ingresos no coincida con la que finalmente se aprueba como límite de gasto.

Quiere ello decir, que el techo de gasto requiere una serie de cálculos y operaciones que en la práctica no son remitidos a la Asamblea Regional, por lo que si a la falta de previsión para poder cumplir el plazo previsto en el artículo 30 de la LOEPSF unimos la falta de remisión de documentación junto con el acuerdo por el que se fija el techo de gasto que presenta el Consejo de Gobierno ante la Asamblea Regional de Murcia, puede concluirse la nula o escasa atención que, hasta ahora, ha recibido el Límite de gasto no financiero y la desnaturalización que se produce con el acto de su aprobación.

Si una de las finalidades perseguidas por la adopción del techo de gasto es, precisamente, profundizar en la transparencia en la elaboración de los Presupuestos, lo mínimo que se podría exigir es que los diputados, de cuya aprobación depende, dispusieren de los cálculos, datos y documentos con los que se ha determinado tal cifra, pero sin embargo hasta ahora no ha sido así.

Se cumpliría, de este modo, con lo dispuesto en el artículo 6.2 LOEPSF según el cual las Administraciones Públicas suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de esta ley o de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo.

Y esto ha sido posible en la mayor parte de los Parlamentos porque con el juego de las mayorías, no era imaginable que un documento cuya aprobación era considerada de «puro trámite», alguna vez pudiera ser objeto de rechazo.

Por eso actualmente, tras las elecciones generales del 26 de junio de 2016 y como dice el título de un reciente artículo de Miguel Ángel Martínez Lago, «Con unos Presupuestos para 2016 aprobados en tiempo de descuento»¹⁰ y a lo que se podría añadir, con «una investidura en fase de negociaciones», ya se oyen voces que llaman la atención sobre la necesidad de aprobar los objetivos de estabilidad y deuda pública y el Límite de gasto no financiero para 2017, antes del 1 de agosto. No sería de extrañar que con un Parlamento tan fragmentado, dichos objetivos y con ellos el Límite de gasto no financiero fueran objeto de rechazo por primera vez y fueran devueltos al Gobierno.

No contempla la LOEPSF la posibilidad de un doble rechazo de los objetivos, lo que fortalecería la teoría del carácter «técnico» y «debido» de los mismos, así como la naturaleza informativa y de control de la intervención de las Cámaras y la poca bondad de su uso para fines políticos.

Recobra importancia, ahora, la mención que hace José Antonio Moreno Ara¹¹, a la solicitud de votación separada del objetivo de estabilidad presupuestaria y del techo de gasto, tramitados, en ese momento, al amparo de la anterior ley General de Estabilidad Presupuestaria. Petición realizada, en esta ocasión, por el Grupo Parlamentario Popular, en sesión plenaria de 17 de junio de 2004,

10 Martínez Lago, M. A.: «Con unos presupuestos para 2016 aprobados en tiempo de descuento», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 168, 2015, ISSN 02108453, pp. 15-51.

11 Moreno Ara, J. A.: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2012, p. 967 y s..

con la intención, manifestada por el diputado Sr. Martínez Pujalte, de mostrar el apoyo de su Grupo Parlamentario a los objetivos de estabilidad y posicionarse en contra de la aprobación del techo de gasto, cuando la práctica consolidada en el Congreso había sido la votación conjunta de ambas propuestas, la cual fue denegada ya que la Mesa del Congreso se ratificó en la praxis de la votación conjunta de ambas propuestas como se venía realizando.

6. Exigibilidad, alcance y efectos

La reforma constitucional del artículo 135 CE entraña una cesión de soberanía en materia financiera y presupuestaria a la Unión Europea, que altera el equilibrio de la división de poderes entre el Parlamento y el Gobierno en materia presupuestaria por lo que para el TC «la redacción dada al artículo 135 CE consagra unos nuevos límites a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que condicionan sus políticas de gasto al someterlas no sólo a las políticas que, en materia de estabilidad, determine con carácter general el Estado, sino que ahora también a las que adopten las propias instituciones europeas»¹² (STC 215/2014 FJ 7º).

La posición del Tribunal Constitucional, que ahora recoge la STC 215/2014, puede resumirse en la afirmación de que «la Constitución Española ha aceptado ella misma por virtud del artículo 93, la primacía del Derecho de la Unión Europea sobre la propia Constitución en el ámbito que a ese Derecho le es propio sin que sea necesaria la reforma de la misma».¹³

En el Capítulo VI de la LOEPSF, bajo de la rúbrica de «Gestión Presupuestaria», se contienen algunas normas que «son trasposición parcial de la Directiva 2011/85/UE, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, *sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios*

12 Rodríguez Bereijo, Á.: *La constitución fiscal de España*. Madrid, Centro de Estudios políticos y constitucionales, 2015, p. 359 y ss.

13 Rodríguez Bereijo, Á.: Cit.

*de los Estados miembros, que se aplicaban ya al Estado y que ahora se extienden a todas las Administraciones Públicas: límite de gasto no financiero, Fondo de Contingencia, y destino del superávit presupuestario».*¹⁴

El artículo 135 CE en su apartado 6 ordena «que las Comunidades Autónomas, adoptarán, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias». Una negativa sin fundamento y esta solo podría ser de carácter técnico, significaría que el Parlamento está adoptando una decisión contraria a los principios y objetivos de estabilidad.

En la práctica supone la imposición de una «obligación constitucional a las Comunidades Autónomas (*tanto a las Asambleas Legislativas como a los Gobiernos Autonómicos*) de respetar los límites establecidos de déficit público estructural y de volumen de deuda pública y que, incluye no sólo lo que venga a disponer la Ley Orgánica de desarrollo, sino cuantas normas y decisiones adopte el Estado dentro de su competencia sobre la base constitucional del artículo 135 CE. Una «obligación positiva» – como dice Jesús García Torres- que prohíbe la inacción o la pasividad, *los órganos autonómicos están positivamente obligados* a aplicar la estabilidad presupuestaria en sus normas y decisiones.»¹⁵

La LOEPSF no distingue entre las distintas fases del Presupuesto a la hora de someterlo a sus prescripciones. Más bien al contrario, al indicar su artículo 3.1. que «la elaboración, aprobación, ejecución de los Presupuestos y *demás actuaciones* que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea», lo que es reiterado en su artículo 7 en el momento de fijar la instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria.

14 Pascual García, J.: Cit.

15 Rodríguez Bereijo, Á.: Cit.

Por otra parte, el artículo 7.3. LOEFSP dice que «las disposiciones legales y reglamentarias, 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 a los gastos e 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».

Es evidente, que no hay mayor disposición legal que afecte a gastos e ingresos presentes o futuros que la ley de Presupuestos, y resulta igual de evidente que el Límite de gasto no financiero no es una disposición legal, pero sí, desde luego, es una actuación previa obligatoria que va a marcar el techo de asignación de recursos del Presupuesto y debe supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, resultando encuadrable en «las demás actuaciones» que prevé el artículo 3, así como por imperativo del propio artículo 15 y por supuesto, en las «decisiones presupuestarias» del artículo 135 CE

La reacción inmediata sería considerar que el techo de gasto es un intento de condicionar al Parlamento con una actuación previa a la aprobación del Presupuesto pero con lo analizado hasta este punto, podemos pensar que el verdadero condicionamiento se le está imponiendo al Ejecutivo; y ello en el entendimiento de que más condicionado estaría el papel de la Cámara legislativa si no se le hubiese dado participación en la sustanciación de su fijación y aprobación y la primera noticia del techo de gasto la tuviera el Parlamento con la presentación del Proyecto de ley de Presupuestos. Dicho de otra manera, que se hubiese preferido dejar al Ejecutivo como «dueño absoluto» del techo de gasto. De ahí, que haya que ver esa intervención parlamentaria como un mal menor, dentro del «sometimiento» que, vía constitucional, ha sido impuesto por Europa.

Podríamos decir, como se indica en el Dictamen 321/2015, citado con anterioridad, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, que las

leyes de estabilidad han introducido en nuestro país la denominada «presupuestación en dos fases», abandonando el viejo sistema en el que la cifra del Presupuesto final era el resultado de la agregación de las necesidades de gasto planteados por los centros gestores. En el nuevo modelo, primero se define el marco financiero del Presupuesto, es decir, el montante global y, después, en una segunda fase separada de la anterior, se reparte ese montante global, existiendo en la Región de Murcia la peculiaridad de que la aprobación de ese Límite de gasto no financiero debe hacerse no sólo por el Consejo de Gobierno sino también por la Asamblea Regional.

Lo que en el precitado Dictamen se denomina «peculiaridad» no es otra cosa que el procedimiento seguido por el legislador autonómico, que a su vez, reproduce el impuesto por la LOEPSF para el Estado en el que, como consecuencia de la incorporación de toda la normativa en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, se adelanta la intervención del Parlamento, que hasta ahora, y por la definición del propio ciclo presupuestario, no comenzaba hasta que los Presupuestos eran presentados en la Cámara, concediéndole un papel previo, en un acto compartido, en el que el Gobierno fija de acuerdo con unas reglas determinadas cuánto puede gastar como máximo en el Presupuesto anual, provocando con ello que «resulte modificada la estrategia de negociación presupuestaria tradicional, ya que no cabrá, como en el pasado, que los gestores defiendan en el proceso de elaboración la dotación de sus necesidades como una suma abierta, sino que, estando cerrado el importe total que el Presupuesto puede alcanzar, los gestores deben competir entre sí, convirtiéndose los distintos programas en alternativas que deben atenderse o excluirse conforme a las prioridades atribuidas»¹⁶, y el Legislativo debe aprobar la cantidad fijada.

Cabría plantearse si la introducción de esa llamada «presupuestación en dos fases» no ha llevado aparejada la introducción de una paralela «aprobación en dos fases», resultando modificado el ciclo presupuestario

16 Pascual García, J.: Cit.

convencional con la adición de esas dos nuevas fases; pero, en ese caso, la naturaleza de las intervenciones no se mantienen en igual plano respecto al Ejecutivo que respecto al Legislativo. Al Ejecutivo, al que le compete elaborar los Presupuestos, se le obliga a calcular de acuerdo con unos criterios predeterminados el techo de gasto y al Legislativo, al que le corresponde la aprobación de los Presupuestos, se le faculta a aprobar o no, el acuerdo del Gobierno, produciéndose un cruce de competencias a favor del Legislativo.

La naturaleza del techo de gasto no se corresponde, en consecuencia, con la de un acto discrecional pese a que su fijación se conceda a las Comunidades Autónomas, ya que como hemos señalado antes, el artículo 30 LOEPSF exige que éste tenga coherencia con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto. «Su papel consiste, prácticamente, en una traslación a los respectivos presupuestos del expresado objetivo y regla de gasto.»¹⁷

Por lo tanto, estaríamos ante un acto de naturaleza objetiva, con un alto contenido técnico-económico en el que el primer limitado es el Ejecutivo, que debe constreñir la elaboración de su Presupuesto, y en el que hubiera sido más deseable que la participación de las Asambleas Legislativas se hubiera acomodado a una función de «toma de conocimiento, examen y control» del techo de gasto, con la posibilidad de formular propuestas de aclaración, corrección etc, para subsanar aquello en lo que hubiera podido separarse el Límite de gasto de lo prescrito por la LOEPSF, que la de una función de aprobación o rechazo, sin posibilidad de modificación.

Sería posible hallar un cierto paralelismo con el sometimiento a la aprobación de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma por el Parlamento, en cuya tramitación se toma conocimiento del informe del Tribunal de Cuentas en relación con la Cuenta del año que corresponda y se puede solicitar documentación tanto al Tribunal de Cuentas como a la Comunidad Autónoma (artículos 202 a 204 RARM) y en la que se elabora una resolución que se somete a votación de la

17 Pascual García, J.: Cit.

Asamblea Regional de Murcia y puede resultar aprobada o rechazada, pero el rechazo de la Cámara no afecta a la Cuenta General elaborada por el Gobierno e informada por el Tribunal de Cuentas, salvo las responsabilidades que se pudieran derivar.

A diferencia de como ocurre en la Cuenta General, en la que el rechazo sólo se explica como una condena por las incorrecciones o defectos detectados por el Tribunal de Cuentas, como un rechazo político ante las recomendaciones que éste realiza y que evidencian, en la mayoría de los casos, «malas prácticas»; en el caso del Límite de gasto no financiero, sólo cabría ese rechazo si el Gobierno no ha realizado correctamente la determinación del mismo si técnicamente se ha incurrido en algún fallo u omisión pero no cabría rechazo político porque no debería haber lugar para ningún arbitrio político en dicho acuerdo.

Sucede al contrario con la similitud que se quiere ver entre los debates sobre el techo de gasto y los debates de totalidad de Presupuestos en el entendimiento de que, al obtener la fijación de las cuantías totales de los estados de gastos (en su cuantía no financiera), se obtiene el Límite de gasto no financiero. Y en efecto, existe esa similitud en cuanto al resultado, respecto de la consecuencia que de ambos supuestos se puede obtener, pero también hay que destacar una radical diferencia: en el debate de totalidad del Presupuesto se dispone de toda la información contenida en el texto articulado del Proyecto de ley, estados de ingresos y gastos e información complementaria, mientras que en el debate sobre el Límite de gasto no financiero contamos con una cifra, exclusivamente, de modo que la posible oposición de los Grupos Parlamentarios en el debate de totalidad de Presupuestos es fundada, en la medida que el Gobierno remite, ahora ya en soporte informático, información y datos de los Presupuestos que permiten su conocimiento en profundidad, a lo que hay que añadir, por otra parte, que en ese momento del procedimiento presupuestario se han celebrado ya las comparecencias de los miembros del Consejo de Gobierno para explicar los presupuestos de sus respectivas consejerías, por lo que se puede decir que los diputados disponen de documentación e información bastante para fundamentar su oposición,

algo que no ocurre en el debate de totalidad del techo de gasto en el que los diputados por toda documentación cuentan con un exiguo acuerdo del Consejo de Gobierno en el que consta una tabla que contiene la cantidad fijada como tal. Esto debería, por lo menos, obligarnos a cuestionar el alcance de un posible rechazo del Límite de gasto no financiero, diferente a la aprobación de una enmienda de totalidad a los Presupuestos.

Como señala Violeta Ruiz Almendral¹⁸ «el marco jurídico de la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea implica un proceso de coordinación de políticas presupuestarias en los Estados miembros que afecta tanto al resultado de sus presupuestos (déficit/endeudamiento), como de manera particularmente minuciosa a los procedimientos presupuestarios que pasan ahora a formar parte de un procedimiento más amplio a nivel comunitario. *El poder presupuestario ya no es un poder de los Estados miembros*».

Resultaría así diseñado el techo de gasto como un requisito de validez para la elaboración de los Presupuestos, que se ve obligado a cumplimentar directamente y en primer lugar, el poder legitimado para dicha función, el Ejecutivo, a quien corresponde su fijación de acuerdo con unos valores objetivos, determinados legalmente, y que deben vincular también a aquél a quien se le ha dado la competencia para su aprobación, el Legislativo. Si se pone de manifiesto que en la trasposición de los principios de estabilidad las Comunidades Autónomas han perdido «autonomía financiera», incluso algún autor habla de pérdida de «soberanía» es lógico pensar que esa pérdida, si no es «compartida», por lo menos no pueda suponer la atribución de una competencia nueva al Legislativo y se dé una situación en la que el Ejecutivo vea minadas sus competencias al tener que ejercer su derecho a la iniciativa presupuestaria con un condicionante de partida, el techo de gasto, es decir, que siendo el autor de la iniciativa presupuestaria se vea limitado y el Parlamento, a quien se le atribuye la aprobación de la limitación, se sienta desvinculado de cualquier obligación.

18 Ruiz Almendral, V.: «Estabilidad y gasto público en España».

Es por eso por lo que el Gobierno ha de ser respetuoso con el Parlamento y el Parlamento coherente con el Gobierno. Podríamos decir que el Límite de Gasto no Financiero se ha introducido como un ingrediente nuevo que hay que ajustar en los mecanismos de un «Parlamento racionalizado».

Sería, quizás, necesaria una regulación distinta para su tramitación, como veremos mas adelante, pero con la actual, bastaría que el Ejecutivo regional remitiese a la Cámara antes del 1 de agosto, una vez fijados por el Estado el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para las Comunidades Autónomas y añadiendo la regla de gasto, la fijación del Límite de gasto no financiero que, en consecuencia, resultase y no, como se viene haciendo, con un simple acuerdo en el que se incorpora una lacónica tabla de ingresos. Este acuerdo se debería asemejar más al adoptado por el Estado para el año 2012,¹⁹ en el que de manera detallada se van desglosando las operaciones que han llevado al cálculo del Límite de gasto no financiero para ese año, aunque, en honor a la verdad, no ha vuelto a presentar el Gobierno de la Nación a las Cortes Generales un acuerdo tan pormenorizado y completo como el de ese año.

Los Diputados, en unas relaciones respetuosas y transparentes, deberían conocer esas operaciones para poder hacer las comprobaciones oportunas, y esa sería la función deseable: constatar que las mismas se han realizado con rigor y de acuerdo con la normativa aplicable pudiendo, en su caso, solicitar las correcciones o aclaraciones que se considerasen necesarias para justificar la fijación del techo de gasto.

7. Incumplimiento y justiciabilidad

Si toda propuesta normativa responde a unas razones de oportunidad y necesidad, hay que suponer que cuando se legisla para extender a las Comunidades Autónomas unas obligaciones que hasta ahora sólo eran exigibles al Estado, existe una razón que lo justifica, y en el caso de la

19 Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado, número 31, 7 de marzo 2012, pp. 6-9.

reforma del artículo 135 CE y la aprobación de la LOEPSF, la finalidad está clara: la propuesta trae causa normativa de carácter supranacional que persigue la consolidación fiscal mediante la estabilidad presupuestaria, y la sostenibilidad financiera como conciencia financiera permanente teniendo que descartar, obviamente, que el fin último de la reforma sea la creación de un nuevo cauce para que los Parlamentos a través de sus representantes muestren su rechazo a la política económica del Ejecutivo correspondiente, ya que los cauces previstos para ello, se encuentran perfectamente definidos en el parlamentarismo español.

En este punto, nos encontramos, con unas obligaciones impuestas por Ley Orgánica a las Comunidades Autónomas:

- Aprobar el Límite de Gasto no financiero.
- Comunicar el Límite aprobado al Consejo de Política Fiscal y Financiera antes del 1 de agosto de cada año.

La LOEPSF impone tal deber a las Comunidades Autónomas sin singularizarlo en el Ejecutivo o en el Legislativo, son las disposiciones autonómicas, en el caso de la Región de Murcia, la Ley 5/2012, de 29 de junio, las que asignan la participación de ambos poderes en la adopción del acuerdo, que reedita, por otra parte, el diseño estatal de la distribución de competencias en la tramitación del Presupuesto y da fundamento a esa idea aventurada con anterioridad de que estamos asistiendo a la par a un «desdoblamiento de las fases de presupuestación y aprobación», así como a la idea de que el Límite de Gasto no financiero responde, en cualquier caso, a un derecho de información y un ejercicio de la función de control.

Habría que recordar la reflexión siguiente, que respecto a los Presupuestos, realiza Martínez Lago:

«Los Presupuestos, concebidos como acto de directriz política y como acto de control presuponen la coparticipación del Legislativo en las elecciones plasmadas en aquéllos por obra del Gobierno. No puede haber compromiso político del Parlamento en la orientación de la política económica sino se implica al mismo al aprobar el plan

que proponga el Ejecutivo, pues los Presupuestos traducen de manera cifrada el programa político y económico del Gobierno».²⁰

En el caso del Límite de gasto no financiero esa coparticipación se ha materializado explícitamente, con el procedimiento que se ha previsto para su aprobación, pero a diferencia del Presupuesto, que si sirve para aprobar o rechazar el programa político, económico o social del Gobierno, el techo de gasto no debería servir para mostrar la falta de colaboración entre ambos, aunque siquiera fuera porque, hasta ese momento, el Gobierno dispone de una cifra pero aún no ha podido hacer una concreción, una plasmación de ese límite de gasto en programas y proyectos.

El incumplimiento, por tanto, se podría dar por el Ejecutivo que no adopta el acuerdo de fijación del techo de gasto o bien porque, adoptándolo, éste sea inadecuado en su formulación por falta de aplicación de los criterios a los que, a su vez, viene obligado; y por el Legislativo bien, si los aprobara incumpliendo los objetivos de estabilidad y deuda y la regla de gasto, bien si los rechazara, sin fundamentación legal alguna.

Consciente de la desmesura del razonamiento, se podría pensar si, en esta última situación, se estaría obstruyendo el cumplimiento de una obligación legal a una de las partes (el Ejecutivo), en un acto compartido (la aprobación del techo de gasto), por la otra parte (el Legislativo), en un posible fraude de ley, al utilizar un procedimiento previsto legalmente con una finalidad para conseguir otra distinta, para la que además existen los cauces adecuados.

La Ley Orgánica de Estabilidad Financiera y Sostenibilidad Presupuestaria en tanto que desarrolla y completa el artículo 135 CE pasa a integrarse en lo que se ha dado en llamarse «el bloque de constitucionalidad», «por cuanto sirve para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas y para regular o armonizar el ejercicio de las competencias presupuestarias de éstas, constituyendo pues, canon o parámetro en el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes, sean estatales o autonómicas, esta Ley,

²⁰ Martínez Lago, M. A.: «Con unos presupuestos para 2016 aprobados en tiempo de descuento», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 168, 2015, pp. 15-51.

ocupa en el sistema de fuentes una posición permanente o de primacía incluso respecto de los Estatutos de Autonomía».²¹

El Control de Constitucionalidad de la LOEPSF viene contemplado en su Disposición Adicional Tercera al establecer que podrán ser impugnados ante el Tribunal Constitucional, tanto las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas como las disposiciones normativas sin fuerza de ley y «*resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas*» que vulneren los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución y desarrollados en la misma Ley.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto de la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas y las decisiones que deben garantizarla señalando que «han de adoptarse con carácter general, de forma homogénea para todo el sistema, y en consecuencia por el Estado y en el ámbito estatal de actuación, no siendo posibles decisiones unilaterales que... tendrían repercusiones en el conjunto... y condicionarían las decisiones de otras administraciones autonómicas y de la propia Administración del Estado»²² (STC 31/2010). Si desde la fase inicial unas Comunidades Autónomas se sienten obligadas y otras no, se estaría rompiendo la igualdad entre ellas, al margen de la existencia de medidas para reconducir el cumplimiento.

Aunque el supuesto que nos ocupa es el rechazo del Límite de Gasto no financiero por la Asamblea Regional, también podría darse el supuesto de que fuera el propio Gobierno Regional quien o bien no presentase el techo de gasto o lo hiciera no respetando los condicionamientos legalmente impuestos, lo que podría ser objeto de recurso de inconstitucionalidad por el Estado, operando, en este caso, el artículo 161.2 CE con arreglo al cual el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas.

21 Rodríguez Bereijo, Á. Cit.

22 Escribano López, F.: «La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera Civitas», *Revista española de derecho financiero*, 156, 2012, pp. 11-30.

La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida «ex ante», aunque habría que destacar que «ya el control «ex post» que supone la vía del recurso de inconstitucionalidad, parece especialmente inoperante en el caso de las leyes de Presupuestos (aprobadas), cuyos efectos se agotarían mucho antes de que el Tribunal Constitucional pudiera pronunciarse sobre las mismas, como ha demostrado largamente la experiencia».²³

Igual de inoperante sería este posible recurso «ex ante» por la falta de presentación o inadecuación del techo de gasto fijado por el Gobierno, o por un rechazo «no fundamentado» del Parlamento, que no fuera ratificado posteriormente con la aprobación de la oportuna enmienda de totalidad, ya que en todos los casos, el efecto conseguido sería la prórroga del Presupuesto vigente, debiendo por tanto evitarse un uso torticero del sometimiento a la Cámara de la aprobación por el Parlamento del Límite de gasto no financiero.

Como resalta Rodríguez Bereijo²⁴ «cabe prever que los cambios y transformaciones de la institución presupuestaria, tanto en el plano constitucional interno como en el de la Unión Monetaria y Económica, habrán de reflejarse en el futuro en una nueva conflictividad jurisprudencial ante el Tribunal Constitucional, *focalizada más en los aspectos económicos y financieros del Derecho presupuestario y su incidencia en el cuadro macroeconómico y en su vinculación a las normas del bloque de la constitucionalidad y el Derecho comunitario europeo.*»

Quizás no falte mucho tiempo para que el Tribunal Constitucional tenga que pronunciarse sobre extremos de esta índole.

V. Conclusiones

- a) Más que una conclusión, es la confirmación de una realidad: el fin de las mayorías absolutas. Sobre este tema se han venido escribiendo infinidad de reflexiones, artículos, comentarios etc, pero la vertiente

23 Jiménez Díaz, A. Cit.

24 Rodríguez Bereijo, Á. Cit.

que aquí se quiere destacar es la correspondiente a su incidencia en el día a día de los procedimientos y tramitaciones parlamentarias. Surge y urge la obligación de hacer una revisión, una relectura de los Reglamentos de las Cámaras. No es difícil al leer sobre Derecho Parlamentario, referencias a «la práctica» o la «costumbre» en algunas actuaciones parlamentarias, que sólo son imaginables en un escenario de mayoría suficiente y en la conciencia de que se podían admitir, debatir o votar asuntos (y la tramitación del Presupuestos es un buen ejemplo de eso), que ya la mayoría absoluta los «pondría en su sitio» pero ahora, con unas mayorías «frágiles», hay que revisar y concretar las previsiones reglamentarias.

- b) Que la pertenencia de España a la Unión Económica y Monetaria, una vez realizada la unión monetaria, está suponiendo la implantación de medidas para conseguir la consolidación fiscal, mediante la consagración de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en una «cesión de soberanía» sin precedentes, de la que el Límite de gasto no financiero es un reflejo, que vincula tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, habiendo sido necesario para su integración en el Derecho español, la modificación del artículo 135 CE y la aprobación de la LOEPSF.
- c) Que el Límite de gasto no financiero, es el mecanismo por el que las Administraciones Públicas plasman en sus Presupuestos el respeto a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, fijados por el Estado para él mismo y las Comunidades Autónomas.
- d) Que la LOEPSF impone la obligación de su aprobación a todas las Administraciones públicas, estableciendo el procedimiento para su fijación y aprobación para el Estado, que se concreta en un acto compartido donde el Ejecutivo fija el techo de gasto, debiendo guardar éste coherencia con los objetivos de estabilidad y la regla de gasto, dejando la aprobación al Congreso y al Senado; procedimiento que ha sido reproducido en la regulación que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha hecho del mismo.

- e) Que se trata, por tanto, el Límite de gasto no financiero de un acto de contenido técnico-económico, no discrecional, con el que se limita a los Ejecutivos al inicio del ejercicio de su competencia para elaborar los Presupuestos.
- f) Que las intervenciones de las Asambleas, en aquellas en que dicha intervención se haya previsto, debería entenderse realizada en ejecución de una función de control y de derecho a la información, debiendo en consecuencia limitarse su negativa o rechazo al límite de gasto no financiero propuesto a cuestiones técnicas.
- g) Que el Límite de gasto no financiero no se ha incorporado como un nuevo mecanismo en manos de las fuerzas políticas para mostrar el rechazo a las políticas económicas del Gobierno, lo que en su caso, podrán realizar mediante el uso de los procedimientos existentes, como son, el rechazo del proyecto de ley de Presupuestos y si persisten en la falta de colaboración, con la presentación de una moción de censura para retirar la confianza.

A la finalización de estas páginas ha sido publicada la Sentencia 1035/2016 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de lo Contencioso-administrativo en recurso contencioso-administrativo ordinario interpuesto por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, contra los siguientes cuatro acuerdos: Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013, por el se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de administraciones públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2014-2016, y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2014; Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013, por el que se adecua el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de administraciones públicas y de cada uno de sus subsectores para 2013; Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013, por el que se adecua el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las comunidades autónomas de régimen común para el año 2013 y contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013, por el que se adecua el objetivo de estabilidad

presupuestaria y de deuda pública para cada una de las comunidades autónomas de régimen común para el período 2014-2016.

El contenido del fallo de la Sentencia es el siguiente:

1. Inadmite el recurso contencioso-administrativo dirigido contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de administraciones públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2014-2016, y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2014 al entender que carece de jurisdicción para su enjuiciamiento, ya que la intervención del Congreso y del Senado remite su control al Tribunal Constitucional y en cuya fundamentación jurídica por ser de interés para el tema del presente trabajo profundizaremos seguidamente.
2. Inadmite el recurso contencioso dirigido contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013, por el que se adecua el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de administraciones públicas y de cada uno de sus subsectores para 2013, basándose en que se dirige contra un acto no susceptible de impugnación al tratarse de un acto preparatorio de una decisión parlamentaria y carente por sí mismo de entidad jurídica propia y, por tanto, privado de eficacia jurídica –excepto precisamente la propiamente preparatoria del acto parlamentario–.
3. Estima en cambio, el recurso contencioso-administrativo dirigido contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013, por el que se adecua el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las comunidades autónomas de régimen común para el año 2013. En este caso, la razón para la estimación radica en que en la medida de que este Acuerdo de 30 de agosto de 2013 es derivación o ejecución a su vez del acuerdo de 12 de julio de 2013, referido en el anterior punto, debe ser anulado, al carecer de presupuesto habilitante, pues pretende ser desarrollo o ejecución de un Acuerdo que carece de eficacia.

4. Y desestima finalmente el recurso contencioso-administrativo dirigido contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013, por el que se adecua el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las comunidades autónomas de régimen común para el período 2014-2016, porque, en esta ocasión, entiende la Sala que tiene jurisdicción para su enjuiciamiento, pues se trata de un Acuerdo que no está sujeto a la aprobación de las Cortes Generales y que fue adoptado por el Consejo de Ministros en ejercicio de una competencia propia y plena conferida por el artículo 16 de la LOEPSF.

Parece pues necesario exponer con más precisión las consideraciones que hace la Sala en los Fundamentos Jurídicos de la Resolución judicial, principalmente, en los de inadmisión del recurso contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013, porque aunque no apoyan la teoría que hemos sustentando hasta ahora, exponen otra visión jurídica del tema, en la que tampoco tendría cabida la «aprobación implícita» del techo de gasto tras la fijación de las cuantías en el debate de totalidad de Presupuestos, en el caso del previo rechazo de las Cámaras, al argumentar «que es la aprobación del Congreso y del Senado la que dota de validez jurídica y eficacia a dicho acto gubernamental», es decir, al acuerdo del Consejo de Ministros. Si coincide en la visión expuesta en este trabajo, el voto particular formulado por el Magistrado Sr. Rodríguez Zapata Pérez.

Así es el Derecho, y más en una materia como la derivada de la estabilidad presupuestaria que, ahora, está llegando a los Tribunales, en la que se quiere llamar la atención sobre el hecho de que el recurso fue planteado en 2013 y ha sido resuelto en 2016.

Como se ha señalado anteriormente la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, estima la falta de jurisdicción de la Sala en cuanto al Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013 relativo al trienio 2014-2016, al haber sido aprobado este Acuerdo

por las Cortes Generales. De la referida Sentencia se pueden hacer las siguientes consideraciones.

1. Repasa la naturaleza del acuerdo del Consejo de Ministros señalando que:
 - El acuerdo constituye un acto preparatorio de la decisión de las Cortes (Congreso y Senado).
 - La aprobación por los Plenos del Congreso y del Senado dota de fuerza vinculante al acuerdo del Gobierno equivalente al valor jurídico de las normas presupuestarias aprobadas por el Parlamento, en virtud del artículo 66.2 CE.
 - En ese caso, correspondería el control al Tribunal Constitucional según los procedimientos existentes en esa jurisdicción.
2. Respecto a la aprobación de los objetivos por el Consejo de Ministros, considera:
 - Que se inserta en un iter procedimental en dos fases previsto en el artículo 15 LOEPSF que:
 - a) Prevé la intervención preliminar del Consejo de Ministros a quien corresponde la propuesta de fijación de dichos objetivos.
 - b) La aprobación ulterior del Congreso y del Senado mantienen la potestad de pronunciarse «aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno».
3. Señala que la naturaleza sustancial de la actuación del Congreso y del Senado al aprobar la propuesta de los objetivos de estabilidad y deuda pública fijados por el Gobierno dota de validez jurídica y eficacia a dicho acto gubernamental, por lo que no cabe caracterizar el acuerdo gubernamental impugnado como «actuación administrativa sujeta al Derecho administrativo».

Mantiene que, es un acto preparatorio de una decisión parlamentaria en materia presupuestaria cuya adopción corresponde por imperativo orgánico a las Cámaras que conforman las Cortes Generales.

Fundamenta su decisión la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para estimar la falta de jurisdicción para conocer

del acuerdo del Consejo de Ministros en que la intervención de las Cortes no resulta inane, no puede confundirse con el mero deber de información a los efectos de un eventual control político, sino que la previsión legal del artículo 15.6 de la Ley Orgánica atribuye la decisión definitiva sobre los objetivos fijados por el acuerdo del Consejo de Ministros a las Cortes Generales, por tanto dicho acuerdo no es más que un acto previo o preparatorio que requiere una aprobación expresa de las mismas.

Le atribuye al acto, tras la aprobación, una fuerza ejecutiva especial y de directriz vinculante. No es una aprobación que carezca de efectos subsiguientes, al contrario, el artículo 15.7 LOEPSF dispone que la elaboración de los Proyectos de Presupuestos de las Administraciones Públicas habrán de acomodarse a dichos objetivos.

Señala que la naturaleza de la aprobación que nos ocupa se aproxima a la propia de los Presupuestos Generales del Estado.

Recalca que no es casualidad que sea el Gobierno el que fija los objetivos, pues con ello, el legislador orgánico sigue el esquema trazado en la Constitución para los Presupuestos respecto a su elaboración y aprobación. El Gobierno decide cuáles son esos objetivos y las Cortes Generales los aprueban, ya que en la medida que inciden en los ingresos y gastos que se deben consignar en los Presupuestos tiene que hacerlo quien tiene la potestad de aprobarlos: «se trata de dos atribuciones sustancialmente semejantes, la de la aprobación de los Presupuestos y la de la aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y han de entenderse del mismo modo.»

Para el Tribunal Supremo, el legislador se ha autolimitado al establecer que las Cámaras tendrán que aprobarlos o rechazarlos sin poder modificarlos pero esto no cambia en nada el extremo principal, la aprobación o rechazo es un acto parlamentario y sin aquella tales objetivos carecen de valor y fuerza vinculante.

Indica, por otra parte, que no puede considerarse como un acto de trámite en el sentido del artículo 25.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dado que no se dicta en el marco de un

procedimiento administrativo, sino que inserta en un procedimiento «sui generis» análogo al presupuestario, destinado a que se pronuncien el Congreso y el Senado y que finaliza en un acto parlamentario.

Se concluye que, en ambos casos, tanto si se culmina en un acto parlamentario como si queda ineficaz por no alcanzar dicho objetivo queda fuera de la jurisdicción contencioso-administrativa y se trataría de una actuación administrativa no susceptible de impugnación.

Respecto al Voto Particular formulado por el Magistrado Jorge Rodríguez Zapata Pérez, centrado en la estimación del recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo de 30 de agosto de 2013 que fija los objetivos para las Comunidades Autónomas para 2013, según la Sala por carecer el acuerdo del que trae causa de presupuesto habilitante, podemos extraer las siguientes consideraciones de interés que en él se exponen:

La aprobación por cada Cámara conforme al artículo 15.6 de la LOEPSF, se configura dogmáticamente como un acto de aprobación en sentido técnico cuyo valor no se puede desvirtuar.

El acto de aprobación (por las Cámaras), no hace parlamentario el acuerdo aprobado, sino que se limita a comprobar y declarar su bondad, acierto o conformidad al interés general.

El objetivo de estabilidad y deuda pública no es sustancialmente igual a la aprobación de los Presupuestos y no puede entenderse del mismo modo.

El artículo 65.2 CE establece «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa, aprueban los presupuestos, controlan la acción de gobierno y tiene las demás competencias que le atribuye la Constitución». El legislador orgánico LOEPSF no puede ampliar las funciones atribuidas por la Constitución a las Cortes Generales, pues si lo hiciera, sería inconstitucional. La Ley orgánica no ha podido configurar un procedimiento «sui generis» análogo al Presupuesto porque la Constitución no lo habilita para ello.

La aprobación de cada Cámara versa, únicamente, sobre la bondad de los objetivos que aprueba, conforme a un texto previo preciso

y determinado que ha presentado el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de las instituciones de la Unión Europea, Banco Central Europeo, Banco de España, etc.

Las Cámaras no efectúan una declaración de voluntad que sea por sí misma constitutiva del objetivo del déficit, sino voluntad de simple aprobación o declaración de bondad de un objetivo, que no es suyo, sino del Gobierno que ostenta la competencia, la somete a un procedimiento complejo de informes y valoraciones en el ámbito del derecho interno y europeo y lo somete a la aprobación parlamentaria.

La aprobación del acto no significa que recaiga la voluntad de las Cámaras sobre su contenido, como lo demuestran que sólo pueden conocer las Cámaras en Pleno de los objetivos de que se trata de forma global y que no los pueden modificar, sino simplemente rechazar, para que les sean sometidos otros distintos

Aporta una reflexión sobre la complejidad de los escenarios plurianuales que necesitan adaptación, que requieren de flexibilidad de una negociación europea e interna y de una variabilidad de cifras que, por naturaleza, se atribuyen en Derecho Constitucional a la función ejecutiva (es decir a los Gobiernos) y rara vez, que desde luego no contempla la LOEFSP, a la función legislativa (es decir a las Cortes Generales).

Señala que, «el único aspecto que la sentencia considera de relieve, la aprobación por las Cámaras del artículo 15.6 de la Ley Orgánica 2/2012, supone, sin consultar al Tribunal Constitucional, una lectura restrictiva y correctora de la normativa aplicable a los acuerdos de fijación de objetivos plurianuales y Limite de gasto –que como es lógico se someten a las Cortes Generales en cuanto deben acomodarse a ellos la elaboración de los proyectos de Presupuestos.»

Para el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez, «a diferencia del rey Midas que convertía en oro todo lo que tocaba, las Cortes Generales no convierten en ley ni en acto parlamentario todo lo que se somete a su intervención».

La aprobación parlamentaria de los objetivos que establece el artículo 15.6 LOEFSP, se producen en una materia que es competencia

del Gobierno (artículo 15.1 y 15.6 LOEFSP). La aprobación no se otorga por las Cortes Generales sino por el Congreso de los Diputados y el Senado, *individualmente considerados*, lo que demuestra que las Cámaras no ejercen una función legislativa ni de aprobación de los Presupuestos.

La aprobación por las Cámaras no puede ser más que una intervención orientada a un control político preventivo de que se ajustan a dichos objetivos los Presupuestos de las administraciones públicas.

La aprobación de las Cámaras no tiene el carácter sustancial que se declara ni le dota del valor de las normas presupuestarias.

VI. Aprobación del límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2017

Lo normal, después de esta aproximación al conocimiento del Límite de gasto no financiero, es que estuviera pendiente, tras los avatares de la fallida XI legislatura y el sufrido inicio de la XII legislatura, del desarrollo de su aprobación por las Cortes Generales. Uno de los argumentos esgrimidos en aras a conseguir apoyos para la investidura por parte del Gobierno de Mariano Rajoy en el año 2016, fue la necesidad de la aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y del techo de gasto para el Estado, con cierta urgencia, ya que así lo demandaban las instituciones europeas. Existen múltiples documentos sonoros y audiovisuales en los medios de comunicación en el que ministro de Hacienda y Función Pública, Sr. Montoro, habla de la necesidad de la aprobación por parte del Congreso del Límite de gasto no financiero. Hasta ahí todo normal, pero fueron las declaraciones del diputado nacional, por cierto por la circunscripción de Murcia, D. Pedro Saura García al informativo 24horas de RTVE, en las que el día antes de que se fuera a debatir en el Congreso de los Diputados el «Acuerdo del Gobierno por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda

pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2017-2019 y el Límite de gasto no financiero el Presupuesto del Estado para 2017», de modo reiterativo manifestó que el techo de gasto no tenía que ser aprobado por las Cortes Generales, lo que hizo que aumentara nuestra perplejidad.

Y así, se puede comprobar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, número 67 de 12 de diciembre de 2016, cómo aparece la publicación del Acuerdo anteriormente referido, en cuya transcripción figura un punto 4, del siguiente tenor:

«4. La Ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales remitirá a las Cortes Generales el presente Acuerdo, para que el Congreso de los Diputados y el Senado se pronuncien aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno, tal y como establece en el artículo 15.6 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera».

Era la primera vez que la redacción del Acuerdo del Consejo de Ministros sobre los objetivos de estabilidad y Límite de Gasto no financiero, difería de la dada con anterioridad al mismo acuerdo pero respecto a ejercicios anteriores, como se puede comprobar en la web del Congreso, al buscar iniciativas que respondan al ejercicio de la competencia de «objetivos de estabilidad presupuestaria». En todos los anteriores el punto 4 del referido Acuerdo contenía el techo de gasto para el Estado con expresión de la cantidad exacta y el punto 5, estaba redactado con el siguiente tenor literal:

«5. La Ministra de Presidencia remitirá a las Cortes Generales el presente Acuerdo acompañado de la documentación a que se refiere el artículo 15 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera.»

La diferencia en la redacción es obvia. Con la nueva se fijan los objetivos de estabilidad como único objeto de pronunciamiento por parte del Congreso y del Senado y se excluye el techo de gasto como se venía haciendo hasta ese momento; con ello, la hasta el momento

«descabellada idea» que una y otra vez lanzaba el diputado Sr. Saura García a los medios de comunicación, empezaba a tener encaje.

La siguiente pista se obtiene de la consulta en la web del Congreso, de los ordenes del día de los Plenos que se convocan, al observar que en la convocatoria del Pleno del día 15 de diciembre de 2016 en el que figuraba como punto 35 del orden del día el «Acuerdo del Gobierno por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2017-2019 y el Límite de gasto no financiero el Presupuesto del Estado para 2017», y ver que en mismo existía un pie de página en el que se hacía constar:

«De conformidad con el artículo 15.6. de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera solo se somete a votación los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública propuestos por el Gobierno.»

En el acuerdo de la Mesa del Congreso de 7 de diciembre de 2016, de toma de conocimiento del referido acuerdo publicado en el BOCG D-67 de 12 de diciembre, nada se dice sobre la tramitación ni se remite a la Junta de Portavoces para que se pronuncie sobre este extremo. Es en la convocatoria del Pleno donde se empieza a dar forma a la, parece ya adoptada, decisión de no someter a la aprobación del Congreso y del Senado el llamado techo de gasto.

Del Diario de sesiones del Congreso del día 15 de diciembre de 2016, se pueden extractar las siguientes intervenciones que acreditan lo confuso de la decisión y la falta de claridad en el asunto a tratar en la sesión plenaria:

Así al inicio de su intervención, el Ministro de Hacienda y Función Pública, Sr. Montoro Romero manifiesta: «la propuesta del Gobierno es una doble propuesta. En primer lugar, consiste en objetivos de reducción de déficit público-los establecidos en la nueva senda comprometida con las instituciones europeas- para todas las administraciones públicas; ese es el primer compromiso, la primera propuesta y esta es la que vota la Cámara, la que, de acuerdo con la

Ley de Estabilidad Presupuestaria, hoy proponemos a la Cámara para su votación. Junto con ello –a modo de informe, para entendernos–, traemos el proyecto del límite de gasto del Estado. *Ese proyecto no se somete a la votación de la Cámara*, puesto que es el embrión, la primera fase que dará lugar a continuación a los Presupuestos Generales del Estado.»

Por su parte, el representante del partido socialista Sr. Saura García, dice: «aún valorando positivamente los objetivos de déficit para el año que viene y aún valorando que el sello socialdemócrata está en los acuerdos, el Grupo Parlamentario Socialista, está en contra del techo de gasto no financiero del Estado para el año 2017.»

Llamativa resulta la intervención del Sr. Montoro Soler, del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Común Podem-En Marea, al decir que: «Lo relevante, lo novedoso del debate de hoy no es que estemos debatiendo sobre el techo de gasto y la estabilidad presupuestaria-*techo de gasto que no podemos votar aquí, no sabemos por qué*, porque no es una cuestión meramente administrativa, sino que tiene repercusiones sobre las condiciones de vida de la ciudadanía».

Más adelante es el representante del Grupo Parlamentario Ciudadanos, quien al finalizar su intervención manifiesta: «votaremos a favor del techo de gasto para abrir la vía presupuestaria y hacer que los puntos que mencionaba, a los que se ha comprometido el Gobierno, sean posibles».

Finaliza el debate con la intervención del Sr. De Olano Vela, del Grupo Parlamentario Popular que también aporta su granito al desconcierto existente al indicar: «creo sinceramente que la aprobación hoy, con más de 250 votos a favor, del techo de gasto y los objetivos de déficit y deuda pública es una muestra de que los Grupos, al menos los más importantes, hemos entendido el mensaje: hay que dialogar, hay que pactar y debemos anteponer la responsabilidad a los intereses partidistas», para, a continuación, señalar, «el techo de gasto que aprobamos hoy y que se establece en 118.337 millones para 2017...».

Ya en votación la Presidenta del Congreso indica que: «Se votan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública propuestos por el Gobierno.»

El debate en el Senado tuvo lugar 5 días después, el 20 de diciembre de 2016 y aunque en el Diario de Sesiones número 14, en la página tercera, figura a modo de resumen que: «se aprueba el Acuerdo por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y que cada uno de subsectores para el período 2017-2019 y *el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2017 con el siguiente resultado: Presentes 255; votos emitidos, 255; a favor, 216; en contra, 38; abstenciones, 1*, la realidad, tal como se puede comprobar en la página 21 del referido Diario, al igual como ocurrió en el Congreso, es que sólo se sometió a votación el acuerdo de los objetivos a votación y no el techo de gasto.»

Aunque en principio pudiera parecer tediosa la reproducción del Diario de Sesiones, no creo que ningún resumen, por bueno que fuera, pudiera reflejar mejor el poco convencimiento en la solución adoptada de no votar el techo de gasto, o dicho de otra manera, la fuerte inercia arrastrada de años en los que el techo de gasto se ha sometido a votación de las Cámaras, que las propias declaraciones de los intervinientes.

En el debate ante el Senado es el propio Sr. Montoro Romero, Ministro de Hacienda y Función Pública quien afirma: «...es muy especial y *satisfactorio presentar esta propuesta al Senado tras haber recibido en el Congreso de los Diputados el más amplio apoyo parlamentario que ha tenido nunca una propuesta de techo de gasto de cualquier Gobierno en nuestra democracia; una propuesta que supone el inicio de los Presupuestos generales del Estado...iniciamos hoy el debate de la propuestas política conocida como techo de gasto del Estado, que en realidad ampara y promueve el establecimiento del límite de gasto no financiero del Estado y, como antes avanzaba, los objetivos de déficit de nuestras administraciones públicas, que es lo que realmente se somete*

a la consideración de la Cámara», pero por si no fuera suficiente, insiste, a lo largo de su intervención «...estamos haciendo esta mañana en el Senado, que es una continuidad de lo que ocurrió en el Congreso, con el apoyo de los 251 votos a favor de este proyecto –llamado genéricamente, casi popularmente, como techo de gasto- en la elaboración y presentación de los Presupuestos Generales del Estado».

Solamente los diputados del Grupo Parlamentario Socialista parecían tener claro que es lo que se sometía a votación, como se encargó de repetir el Sr. Vázquez García «...no se vota, como no se hizo en el Congreso, el límite financiero, el llamado techo de gasto..», ya que, por su parte, el Senador del Partido Popular, Sr. De las Heras Muela incide nuevamente en que: «...la aprobación en esta Cámara de los objetivos de estabilidad, techo de gasto y deuda pública va a obtener todavía un mayor respaldo cercano, sobrepasando el 85%».

Finalmente, como se ha señalado con anterioridad, el Presidente del Senado sólo sometió a votación el acuerdo de los objetivos de estabilidad y deuda pública.

Es la primera ocasión en la que la aprobación del Límite de gasto no financiero se separa de la tramitación que se le había venido dando desde el primer techo de gasto que se aprobó al amparo de la LOEPSF. Fue el propio Ministerio de Hacienda quien elaboró un documento que está accesible y consultable todos estos años en la web www.minhafp.gob.es, en la que bajo el epígrafe «Nuevos procedimientos presupuestarios introducidos por las leyes de estabilidad» resume las novedades esenciales de la Ley. Entre ellas por lo que atañe al tema que nos ocupa, destacamos:

«Ahora con las leyes de estabilidad, el Parlamento pasa a tener un papel clave en la fase inicial del ciclo presupuestario, adquiriendo de este modo, un protagonismo hasta ahora inexistente. En concreto, las Cortes Generales deben decidir sobre dos cuestiones de enorme calado a las que ya se ha hecho referencia: la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto del sector público y la aprobación del Límite máximo de gasto financiero de los Presupuestos Generales del

Estado. Por tanto, y por primera vez en la historia de España, el Parlamento fija de antemano al Gobierno cuanto puede gastar como máximo en los Presupuestos Generales del Estado...».

Igual que en el año 2004, el Sr. Martínez Pujalte, del Grupo Parlamentario Popular pidió la votación separada para poder expresar su apoyo a los objetivos de estabilidad y su rechazo al techo de gasto y se le denegó la petición acogándose la Mesa del Congreso, en aquel momento, a la praxis de votación conjunta de ambos asuntos, ahora, nos encontramos que es el propio Gobierno quien parece haber «definido» un nuevo procedimiento para la tramitación de los objetivos de estabilidad y el techo de gasto, sin que el artículo 15 de la LOEPSF haya sido modificado, con la clara intención de permitir que el Grupo Parlamentario Socialista pudiera, tal como quiso en su día hacer el Sr. Martínez Pujalte, posicionarse públicamente a favor de los objetivos y en contra del techo de gasto.

Así ya se puede entender la seguridad con la que el Sr. Saura García defendía, (pese a que siendo Diputado Nacional desde el año 2010 y había tenido ocasión de votar desde ese año los techos de gasto anualmente), con tanto énfasis que el Límite de gasto no financiero no se sometía a votación.

Como se ha podido ver en los Diarios de Sesiones del Congreso y del Senado, sólo los representantes del Grupo Parlamentario Socialista fueron tajantes en esta cuestión, y el resto, por el contrario, con el Ministro Montoro a la cabeza abundando en la ceremonia de la confusión, se sorprendían y preguntaban por qué no se iba a votar el techo de gasto. Todo parece responder a la necesidad del Gobierno de Mariano Rajoy en el año 2016 de conseguir el apoyo del Grupo Parlamentario Socialista sobre los objetivos de estabilidad, que era la cuestión que verdaderamente apremiaba al Gobierno y que tenía pendiente a la mayoría de las Comunidades Autónomas: la de la aprobación de los referidos objetivos para que, a partir de los mismos, estas pudieran aprobar sus respectivos techos de gasto, permitiendo al Partido Socialista que «cara a la galería», escenificara su rechazo al

Límite de gasto no financiero para el Estado, que como no se cansó de decir el Ministro de Hacienda, Sr. Montoro Romero «...es el embrión, la primera fase que dará lugar a continuación a los Presupuestos Generales del Estado»; y poder más adelante oponerse, consecuentemente, a los Presupuestos que se presenten amparándose en que el Grupo Parlamentario Socialista nunca apoyó el techo de gasto para 2017.

Sorprende que, sin que el artículo 15 LOEPSF se haya modificado y cuando desde el inicio, de su lectura se impuso una práctica para su aplicación, que vinculaba la suerte de los objetivos de estabilidad y deuda pública con la del Límite de gasto no financiero, no sólo en la obligación de remisión al Congreso y Senado, sino en el sometimiento de su aprobación o rechazo, además, en votación conjunta, sorprende como digo que la misma redacción que obligaba a determinada una tramitación, ahora te exima de ella.

A los efectos de los Presupuestos, los objetivos de estabilidad no son nada, son unos porcentajes que no significan nada hasta que se concretan en los correspondientes techos de gasto, lo que se evidencia, que siendo los objetivos idénticos para las Comunidades Autónomas no son idénticos sus límites de gasto no financiero; es por eso que todo lo predicable de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública lo es del Límite de gasto no financiero y viceversa, ambos, como diría el Ministro de Hacienda y Función Pública, son el embrión de los Presupuestos.

Se puede pues concluir que Límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2017 ha sido aprobado por el Consejo de Ministros exclusivamente y figurando incluido en el Acuerdo que prescribe el artículo 15 LOEPSF debe adoptar el Consejo de Ministros respecto a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, ha sido remitido al Congreso y al Senado e incluido su debate y votación en el orden del día de las sesiones plenarios de 15 y 20 de diciembre de 2016, respectivamente. Y aunque ha sido debatido en el Congreso y Senado, no ha habido un pronunciamiento respecto al techo de gasto para 2017 por parte de las Cámaras.

Con la tramitación dada al Límite de gasto no financiero para 2017, se abre un podríamos decir «tercer género» que sale del campo de la aprobación del Congreso y Senado, pero también de la función de control que implica un pronunciamiento de las Cámaras, en el que la actuación de las Cortes Generales, ya no es una actuación que «dota de validez jurídica y eficacia a dicho acto gubernamental (de aprobación)» (Sentencia 1035/2016 de 10 de mayo, Sala tercera lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo), ni «significa que recaiga la voluntad de las Cámaras sobre su contenido», como lo demuestran que sólo pueden conocer las Cámaras en Pleno de los objetivos de que se trata de forma global y que no los pueden modificar sino simplemente rechazar para que les sean sometidos otros distintos....» (voto particular a la anterior sentencia, magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez). Se trataría de un acto del Gobierno, del Consejo de Ministros, sometido a la jurisdicción contencioso-administrativa, y por lo tanto, recurrible en esa instancia, independientemente del control de constitucionalidad previsto en la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, a diferencia de los objetivos de estabilidad y deuda pública que, en la medida que se someten a aprobación a las Cortes Generales, serían susceptibles de recurso ante el Tribunal Constitucional.

VII. Bibliografía

Escribano López, F.: «La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera Civitas», *Revista española de derecho financiero*, 156, 2012, ISSN 0210-8453, pp. 11-30.

García Roca, F. J.: «El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento», en Carbonell Sánchez, M., Fix-Fierro, H., González Pérez, L. R., Valadés Ríos, D.: *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida*

- universitaria: Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, 4, Tomo 1, 2015 (Estado Constitucional), ISBN 978-607-02-6302-6, pp. 733-796.
- Giménez Sánchez, I. M.: *Las competencias presupuestarias del parlamento*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, 420 p., ISBN: 978-84-259-1416-4.
- Jiménez Díaz, A.: «Los condicionantes en el ejercicio de la función presupuestaria: la limitación constitucional del déficit público», *Bicentenario de la Secretaría y Cuerpo de Letrados de las Cortes 1811-2011*. Madrid, Cortes Generales, 2011, 847 p., ISBN: 978-84-7943-410-6.
- Moreno Ara, J. A.: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2012, p. 967 y s.
- Martínez Lago, M. A.: «Con unos presupuestos para 2016 aprobados en tiempo de descuento», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 168, 2015, ISSN 02108453, pp. 15-51.
- Pascual García, J.: *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. 6ª ed. Madrid, Boletín Oficial del Estado, BOE, 2014 1059 p., ISBN 84-340-1070-4.
- Rodríguez Bereijo, Á.: *La constitución fiscal de España: Tres estudios sobre Estado social de Derecho, sistema tributario, gasto público y estabilidad presupuestaria*. Madrid: Centro de Estudios políticos y constitucionales, 2015, ISBN 978-84-259-1691-5, p. 359 y ss.
-
- AIREF. Autoridad independiente de responsabilidad fiscal [Consulta realizada el día 12/06/2016], <<http://www.airef.es>>
- Dictámenes CJRM. Dictamen nº321/2015. Consulta facultativa sobre la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2016 [Consulta realizada el 8 de junio de 2016], <<http://dictámenes.consejoturidicomicuria.com/dictamen/verdictamen/page/1>>
- DS. Congreso de los Diputados, Pleno y Dip. Perm., núm. 297, de 15/07/2015. Acuerdo por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el

- conjunto de administraciones públicas y de cada uno de sus subsectores para el periodo 2016-2018 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2016. (Número de expediente 430/000005) ... (Página 55) [Consulta realizada el día 12 de junio de 2016], <[«TECHO DE GASTO», PRESUPUESTO Y PARLAMENTO](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERDOC&CONF=BRSPUB.cnf&BASE=PU10&PIECE=PU10&DOCS=1-1&FMT=PUWTXDTS.fmt&OPDEF=Y&QUERY=%28B%29.PUBL.+%26+%28SENADO%29.SECC.+%26+%40NDIA%26gt%3B%3D31+Y+BOCG_D_10_31_351.CODI.#1></p>
</div>
<div data-bbox=)