



Aporías del control de constitucionalidad del déficit presupuestario

Francisco Javier Donaire Villa (autor de contacto)

*Profesor titular de Derecho Constitucional.
Universidad Carlos III de Madrid (España)*

franciscojavier.donaire@uc3m.es | <https://orcid.org/0000-0002-7449-8177>

Luis Miguel Carazo Domínguez

Abogado del Estado (España)

luisincarazo@gmail.com

Este trabajo ha obtenido un **accésit** del **Premio Estudios Financieros 2024** en la modalidad de **Derecho Constitucional y Administrativo**.

El jurado ha estado compuesto por: don Xabier Arzo Santisteban, don Borja Carvajal Borrero, doña Itziar Gómez Fernández, don Nicolás González Deleito y don José Luis Zamarro Parra.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

Extracto

Este trabajo aborda el control de constitucionalidad del déficit presupuestario, con arreglo al tenor reformado del artículo 135 de la Constitución y su desarrollo legislativo, así como los múltiples problemas teórico-prácticos constitucionales, procesales, administrativos y presupuestarios que pueden derivarse de dicho control, muchos de ellos virtualmente carentes aún de análisis doctrinal y jurisprudencial, en parte a causa de la novedad del tema (pues la reforma del precepto, aprobada en 2011, retrasó a 2020 el inicio de vigencia de los márgenes de déficit y endeudamiento).

Palabras clave: estabilidad presupuestaria; déficit excesivo; control de constitucionalidad; prórroga presupuestaria.

Recibido: 03-05-2024 / Aceptado: 05-09-2024 / Publicado: 04-11-2024

Cómo citar: Donaire Villa, F. J. y Carazo Domínguez, L. M. (2024). Aporías del control de constitucionalidad del déficit presupuestario. *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 286, 61-100. <https://doi.org/10.51302/cefllegal.2024.22281>



Budget deficit's judicial review aporiae

Francisco Javier Donaire Villa (corresponding author)

Luis Miguel Carazo Domínguez

This paper has won **second prize Financial Studies 2024 Award** in the category of **Constitutional and Administrative Law**.

The jury members were: Mr. Xabier Arzo Santisteban, Mr. Borja Carvajal Borrero, Mrs. Itziar Gómez Fernández, Mr. Nicolás González Deleito and Mr. José Luis Zamarro Parra.

The entries are submitted under a pseudonym and the selection process guarantees the anonymity of the authors.

Abstract

This paper addresses the budget deficit's constitutional judicial review according to the amended wording of Article 135 of the Constitution and its legislative executing framework, as well as the theoretical-practical constitutional, procedural, administrative, and budgetary bunch of problems that may arise from such review, many of them virtually still lacking scholarly analysis or case-law, partly because of the issue's novelty (for the act of constitutional amendment, though endorsed in 2011, delayed the entry into force of the deficit margins until 2020).

Keywords: budget stability; excessive deficit; constitutionality control; budget extension.

Received: 03-05-2024 / Accepted: 05-09-2024 / Published: 04-11-2024

Citation: Donaire Villa, F. J. y Carazo Domínguez, L. M. (2024). Aporías del control de constitucionalidad del déficit presupuestario. *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 286, 61-100. <https://doi.org/10.51302/ceflegal.2024.22281>

Sumario

1. La reforma del artículo 135 de la CE, origen y fundamento del control de constitucionalidad de las leyes de presupuestos por razón de déficit excesivo
 2. ¿Cuál es el parámetro del control de constitucionalidad del déficit presupuestario excesivo? ¿El derecho europeo? ¿Qué derecho europeo?
 3. ¿A qué tipo de déficit se refiere la prohibición constitucional (art. 135.2) de superación del máximo establecido por la UE? ¿Cómo se determina? ¿Recibimiento a prueba por el TC?
 4. La Ley orgánica de estabilidad, ¿bloque de la constitucionalidad, o parámetro de constitucionalidad de las leyes autonómicas de presupuestos?
 5. La suspensión de las reglas fiscales por el Congreso ex artículo 135.4 de la CE como convalidación del déficit excesivo y consiguiente parámetro de constitucionalidad de las leyes de presupuestos
 6. ¿La suspensión de las reglas fiscales por el Congreso de los Diputados como objeto de control de constitucionalidad?
 7. Prórroga de las leyes de presupuestos y prórroga de la suspensión de las reglas fiscales. ¿Inconstitucionalidad sobrevenida de las leyes de presupuestos prorrogadas?
 8. Titularidad de la iniciativa para la suspensión de las reglas fiscales y asimetrías territoriales aparejadas a dicha suspensión
 9. La disposición adicional tercera de la LOEPSF: asimetrías territoriales en materia de legitimación y suspensión presupuestaria; efectos de la *prorrogatio ex lege* del presupuesto del ejercicio anterior
 10. Terminación del proceso de declaración de inconstitucionalidad: efectos de una sentencia estimatoria por déficit excesivo y posible terminación sobrevenida por convalidación parlamentaria ex artículo 135.4 del texto constitucional
 - 10.1. Terminación por sentencia estimatoria
 - 10.2. Paradojas de la prórroga presupuestaria como consecuencia de la nulidad declarada por sentencia estimatoria de inconstitucionalidad de la ley de presupuestos
 - 10.3. La ejecución de la sentencia estimatoria de la inconstitucionalidad de la ley de presupuestos por déficit excesivo
 - 10.4. Terminación por carencia sobrevenida de objeto mediante aplicación del artículo 135.4 de la CE: apreciación del Congreso de los Diputados que convalida la constitucionalidad de la ley de presupuestos recurrida
 - 10.5. ¿Justiciabilidad de la apreciación parlamentaria al examinar la carencia sobrevenida de objeto?
 11. Consideraciones finales
- Referencias bibliográficas

1. La reforma del artículo 135 de la CE, origen y fundamento del control de constitucionalidad de las leyes de presupuestos por razón de déficit excesivo

Antes de la reforma de 2011 del artículo 135 de la Constitución española (CE) no era posible recurrir ante el Tribunal Constitucional (TC) una ley de presupuestos porque incurriera en un déficit superior al permitido por la Unión Europea, como confirmaron la doctrina (Aguar de Luque y Rosado Iglesias, 2001) y el TC, que tan solo pudo declarar no inconstitucionales las anteriores leyes de estabilidad presupuestaria (Ley 18/2001, luego seguida del Real Decreto legislativo 2/2007)¹. Con todo, tampoco lo fue durante más de 8 años después de la reforma del artículo 135 de la CE, por aplazarse la entrada en vigor de los límites de déficit estructural «a partir de 2020» (disposición adicional única de la reforma). De la enmienda del artículo 135 de la CE se han ocupado, entre otros, Álvarez Conde *et al.* (2011), Blanco Valdés (2011), Medina Guerrero (2012, 2014) o Ripollés Serrano (2013).

La acelerada tramitación de la reforma del artículo 135 CE (tan solo 31 días) no fue obstáculo para su validez formal (y consiguiente vigencia), como ratificó el Auto del TC (ATC) 9/2012, de inadmisión de sendos recursos de amparo interpuestos contra ella por un diputado y una diputada, que la consideraban irregular (a causa de su tramitación urgente, en lectura única y con arreglo al procedimiento ordinario de reforma constitucional, que entendían inaplicable, en beneficio del agravado, por afectarse, a su juicio, al núcleo del Estado social) y consiguientemente lesiva de su respectivo *ius in officium*. La reforma trocó la más breve redacción inicial del precepto (reserva de ley para la emisión de deuda pública, y obligación de incluir en las leyes de presupuestos los créditos para satisfacer intereses y amortizar capital) por una extensa e intensa disciplina normativa que, a la postre, supuso insertar al más alto nivel jurídico, en el texto constitucional, la regla de presupuesto equilibrado, o *golden rule*, así como una nueva reserva de ley orgánica para el desarrollo del precepto,

¹ Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC) 134/2011, de 20 de julio; 157/2011, de 18 de octubre; 185/2011, de 23 de noviembre; 195 a 199/2011, de 13 de diciembre, y 23/2011, de 14 de diciembre. Al respecto, cfr. Ridaura Martínez (2012, pp. 243-244).

que apenas siete meses después fue cumplimentada con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF). Acerca de este texto legal, entre otros, véase Martínez Lago (2013).

Esta reforma de la Constitución española (ya penúltima, tras publicarse oficialmente, el pasado 17 de febrero de 2024, la modificación del art. 49 de la Norma Fundamental) tuvo mucho que ver con el cumplimiento de las reglas de la Unión Europea (UE) sobre prohibición de déficits excesivos, y acerca de la Unión Económica y Monetaria, en la que España tiene plena participación, al formar parte de la Eurozona. Con la particularidad de que la opción por la reforma constitucional como vía de ejecución lo fue a resultas de una decisión intergubernamental encabezada por los entonces *premiers* francés (presidente Sarkozy) y alemana (canciller Merkel) en el contexto de la crisis financiera (Falcón y Tella, 2011; Ridaura Martínez, 2012; Rodríguez Bereijo, 2013), más que por obligación resultante del derecho de la UE. El constitucionalismo comparado ofrece ejemplos de entronización constitucional de reglas de equilibrio presupuestario, o *golden rule* (Bar Cendón, 2012; Fernández-Wulff, 2012; García Roca, 2013), aunque no siempre la finalidad es, como sí lo ha sido en el caso español y se expondrá más adelante, mantener o incluso profundizar el Estado social (Tajadura Tejada, 2011).

2. ¿Cuál es el parámetro del control de constitucionalidad del déficit presupuestario excesivo? ¿El derecho europeo? ¿Qué derecho europeo?

El control de constitucionalidad del déficit público presupuestario que, desde el 1 de enero de 2020, ha pasado a permitir el tenor reformado del artículo 135 de la CE, plantea directamente la cuestión de cuál es el parámetro a considerar por el TC cuando ejerza ese control. Los apartados 2 y 3 del artículo 135 de la CE no solo hacen expresa referencia al derecho de la Unión Europea (DUE), sino que el empleo, en ellos, de las locuciones «los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros» y «el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)» hacen imprescindible acudir al derecho europeo para concretar cuáles son tales márgenes y valores de referencia, porque el constituyente reformador del precepto renunció a expresar la cifra específica del déficit estructural máximo permitido al Estado y a las comunidades autónomas (cc. aa.) (v. *gr.*, el 3 %, el 5 %, etc.), y optó por remitirse genéricamente a la que se establezca por la Unión de acuerdo con la normativa europea. Del mismo modo, frente a la posibilidad de constitucionalizar un volumen máximo de deuda pública en relación con el producto interior bruto (PIB) del Estado (v. *gr.*, el 60 %, el 100 %, etc.), también prefirió apelar a la regulación comunitaria, de forma similar a como hace con el déficit estructural.

Todo ello da lugar a lo que podría calificarse de «reenvío constitucional dinámico» o de «norma constitucional en blanco», que remite al artículo 126 del TFUE, así como al pro-

protocolo 12.º anejo al mismo y al Tratado de la Unión Europea. De ambos términos de referencia del reenvío constitucional, se colige que el «déficit estructural máximo permitido al Estado y a las comunidades autónomas en relación con su PIB», a que hace referencia el artículo 135.2 de la CE, sería el 3 % del PIB. Del mismo modo, el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones públicas no podrá superar, según lo dicho, la cifra del 60 % del PIB del Estado.

Ahora bien, y sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, se hace necesario plantear si solo la normativa citada de la UE conforma el régimen jurídico aplicable o, por el contrario, otras reglas de contenido económico-financiero pueden subsumirse en la remisión efectuada por el artículo 135 de la CE a disposiciones europeas. En concreto, debe examinarse la posibilidad de que el más estricto título III del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, de 2 de marzo de 2012, también llamado Pacto Presupuestario o *Fiscal Compact* (analizado, entre otros, por Martín y Pérez de Nanclares [2013] y García Roca [2013], pp. 50 y ss.), pudiera dotar de contenido jurídico a los conceptos de los artículos 135.2 y 135.3 de la CE. A pesar de que el artículo 1 del citado protocolo 12.º fije un déficit estructural máximo del 3 % del PIB, el artículo 3 del *Fiscal Compact* o Pacto Presupuestario limita el déficit estructural máximo de las partes contratantes al 0,5 % de su PIB. Excepcionalmente, cuando su volumen de deuda pública sea inferior al 60 % y la sostenibilidad a largo plazo de su deuda no esté en riesgo, podrán incurrir dichas partes (España entre ellas) hasta en un 1 % de déficit estructural en relación con su PIB respectivo. Se plantea así la duda de qué concreto régimen jurídico es el aplicable a los efectos de la remisión del artículo 135 de la CE: ¿el previsto en el TFUE y el protocolo 12.º, o el más estricto fijado en el pacto presupuestario?

Conviene reparar, a este respecto, en que el artículo 126 del TFUE y el protocolo 12.º anejo al mismo son derecho originario de la Unión, mientras que el Pacto Presupuestario es un tratado internacional, un acuerdo intergubernamental que, suscrito entre Estados miembros de la UE, y no todos ellos, sino solo los pertenecientes a la Eurozona, no constituye DUE (ni originario ni derivado). El artículo 135 de la CE se refiere en su apartado 2 al «déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros», definiendo subjetiva («establecido por la Unión Europea») y medial o relacionamente («para sus Estados miembros») dicho déficit estructural.

El déficit estructural máximo inferior que se fija mediante acuerdo intergubernamental (Pacto Fiscal) de los Estados de la Eurozona, España entre ellos, adoptado al margen de las instituciones comunitarias, y sin seguir los procedimientos asimismo comunitarios, no es, a efectos del artículo 135 de la CE, el «establecido por la Unión Europea para sus Estados Miembros», por faltar los citados elementos subjetivo y relacional. Del mismo modo, cuando nuestro principio constitucional de estabilidad presupuestaria se refiere en el apartado 3 del mismo artículo 135 al «valor de referencia establecido en el TFUE», dicha norma es concluyente respecto a su origen: solo el volumen de deuda pública que esté recogido en el mencionado tratado podrá considerarse como parámetro de constitucionalidad.

No desmiente las anteriores conclusiones el hecho, incontestable por otra parte, de que la forma de tramitar *ad intra* la manifestación del consentimiento *ad extra* escogida en España para obligarse mediante el Pacto Fiscal haya sido una ley orgánica (Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio², de autorización previa ex art. 93 CE), aunque en la práctica, según apunta García Roca (2013, p. 50), las Cortes Generales han tenido un muy pequeño papel de control, y nadie parece haber suscitado reparos de legitimidad democrática. E igualmente claro es que el *Fiscal Compact* no forma parte del sistema de fuentes del DUE, puesto que ese mismo acuerdo declara su subordinación al derecho de la Unión, lo que implica que, si está subordinado al mismo, no forma parte de él. Aún más significativo es el hecho de que el Pacto Fiscal no fue tramitado con arreglo a los procedimientos previstos por los tratados comunitarios para la adopción, por la UE, de acuerdos internacionales.

El legislador orgánico español se consideró competente para autorizar la celebración del Pacto Fiscal, acogiendo la iniciativa legislativa del Gobierno al respecto, el cual, a su vez, siguió la recomendación no vinculante del Consejo de Estado, basada, no en la realización del supuesto de hecho del artículo 93 de la CE (que sea un tratado por el que se cedan competencias a la UE ni a ninguna organización internacional distinta), sino en que el *Fiscal Compact* prevé la actuación de instituciones de la UE (Comisión, Banco Central Europeo). Ahora bien, esa actuación lo es en calidad de *borrowed institutions* que no aplican DUE, como aclaró el Tribunal de Justicia de esta en su Sentencia de 2016, sobre el asunto *Ledra Advertising*³, acerca de un similar ejemplo de «préstamo de instituciones de la UE» por disposición de otro acuerdo intergubernamental no comunitario entre Estados miembros de aquella: el creador del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), del que, entre otros, se ha ocupado Armengol i Ferrer (2018). Ello no quiere decir que el criterio del supremo órgano consultivo del Gobierno (art. 107 CE) yerre, sino que el mismo se proyecta únicamente sobre el procedimiento interno de celebración (que fue el tema acerca del que se le consultó), opción cuya corrección (que aquí se presupone) permanece extramuros del objeto del presente trabajo.

La normativa europea (comunitaria, *stricto sensu*, lo que no incluye al Pacto Fiscal, según lo visto) a que se refiere el artículo 135.2 de la CE como techo de déficit no superable, no solo lo es para las leyes de presupuestos, sino también para la ley orgánica a que el apartado 2 del mismo precepto remite a fin de que concrete el porcentaje del déficit estructural máximo permitido al Estado y a las cc. aa. Esa última remisión al legislador orgánico, para que sea este el que fije el déficit máximo permitido al Estado y a las cc. aa. sin rebasar el igualmente máximo que la UE establezca para sus Estados miembros, determina que el DUE expresamente mencionado en el artículo 135.2 de la CE no sea parámetro directo de constitucionalidad de las leyes de presupuestos, sino que lo sea, a estos efectos, la citada ley orgánica a la que el precepto encomienda esa fijación.

² BOE núm. 178, de 26 de julio de 2012, p. 53541.

³ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de septiembre de 2016, asuntos acumulados C-8/15 a 10/15, *Ledra Advertising*.

Reiterada doctrina del TC había negado desde el ingreso español en las Comunidades Europeas la posibilidad de calificar el hoy DUE (recuérdese, el Derecho de la Unión Europea) como parámetro de constitucionalidad, prefiriendo considerarlo «canon de interpretación». Y de hecho, con cita a esa jurisprudencia antecedente, así se ha dicho precisamente, en relación con el actual tenor reformado del artículo 135 de la CE, en la STC resolutoria del recurso de inconstitucionalidad dirigido contra la LOEPSF por el Gobierno de Canarias⁴.

Nótese, por otra parte, el importante dato de que el déficit constitucionalmente admisible ex artículo 135.2 de la CE no es el estructural fijado por la UE para sus Estados miembros, sino uno que no exceda de dicho valor, al cual denomina el precepto como el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las cc. aa. que fije una ley orgánica. Y este déficit cuantificado por la LOEPSF (art. 3.2), con el artículo 135.2 de la CE en la mano, no tiene necesariamente que ser igual al establecido por la UE, al definirse este último en el precepto constitucional como un máximo, que si se rebasa en dicha ley orgánica la tornaría en inconstitucional, lo que en cambio no sucedería si esta señalase un déficit estructural inferior a ese máximo. Y es aquí donde la ley orgánica dictada en aplicación del artículo 135 de la CE (apdos. 2 y 5) se imbrica con el Pacto Fiscal, al establecer en su artículo 3.2 un techo de déficit menor a ese máximo determinado por la UE, aun a pesar de que dicho pacto no forme parte de la normativa de la UE a la que el propio artículo 135 de la CE remite, por ser un tratado intergubernamental paracomunitario (o a se) entre los Estados de la Eurozona (ni siquiera, pues, entre todos los que lo son de la UE).

El Pacto Fiscal, con el rango infraconstitucional que es propio de todos los tratados, a tenor del artículo 95.1 de la CE y del artículo 31 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales, y su consiguiente incapacidad para ser instrumento de reforma constitucional tácita, como subrayara la DTC 1/1992, sin embargo, obliga y compromete internacionalmente a España a consecuencia de la regla de derecho internacional general *pacta sunt servanda*. Y el Pacto Fiscal establece un margen máximo menor que el DUE en cuanto al déficit público estructural admisible, algo que, como se ha visto, el artículo 135.2 de la CE no prohíbe.

Un déficit inferior al fijado por la UE, que se establezca por ley orgánica, aún se halla dentro del parámetro del artículo 135.2 de la CE. Pero esto no significa que el parámetro constitucional de un déficit por debajo del máximo fijado por la Unión se agote en ese precepto de la Norma Fundamental, el artículo 135, sino que abarca el resto de ella. En su caso, también pueden integrar ese parámetro constitucional amplio otros preceptos de nuestra Ley de leyes, como los reconocedores de derechos fundamentales o constitucio-

⁴ STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3.A), con cita de las SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 4; 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a); 134/2011, de 20 de julio; 6235/2000, de 5 de octubre, FJ 11; 12/2008, de 29 de enero, FJ 2; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 12; 49/1988, de 22 de marzo, FJ 14, y 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5.

nales que requieran partidas presupuestarias para su efectiva vigencia, o en conexión con estos, asimismo la cláusula constitucional del Estado social (art. 1.1 CE), cuya pervivencia y garantía se declara, precisamente, como norte de la reforma del artículo 135 de la CE en su exposición de motivos⁵.

Toda vez que ese déficit inferior admisible para Estado y cc. aa. ha sido establecido por normas infraconstitucionales (la LOEPSF, y el Pacto Fiscal, aunque, dada la carencia de efecto de este, su medida legislativa estatal de ejecución es aquella), las vías para activar el control de cumplimiento de preceptos constitucionales distintos al artículo 135 de la CE integrantes, como él, del parámetro de constitucionalidad, vienen a limitarse en la práctica a la cuestión de inconstitucionalidad, al haber transcurrido ya respecto a ambas normas (LOEPSF y Pacto Fiscal) el fugaz plazo legal de tres meses para la interposición del recurso directo (art. 33 LOTC). También puede jugar ese papel de activación de un control de constitucionalidad, en caso de erosión más allá del contenido esencial de derechos de prestación requeridos de financiación pública que sean susceptibles de amparo constitucional (educación, por ejemplo), el recurso de amparo contra medidas aplicativas de la LOEPSF y, a través de ella, del Pacto Fiscal, que pudiera derivar en autocuestión de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC).

3. ¿A qué tipo de déficit se refiere la prohibición constitucional (art. 135.2) de superación del máximo establecido por la UE? ¿Cómo se determina? ¿Recibimiento a prueba por el TC?

Déficit estructural y déficit contable no son conceptos equiparables⁶ y, dada la opción del artículo 135.2 de la CE por el segundo, no puede pretenderse la declaración de inconstitucionalidad de una norma presupuestaria por transgredir el primero: esto es, por el mero hecho de que *prima facie* prevea un endeudamiento neto (en los términos del SEC 2010)⁷, resultante de operaciones financieras, superior al 3 % del PIB, puesto que el cómputo del déficit estructural requiere de la aplicación de parámetros específicos, mucho más complejos que la mera sustracción de los gastos a los ingresos presupuestarios. Déficit estructural no es déficit aritmético, es decir, el que se obtendría meramente de restar los gastos presupuestados a los ingresos previstos, sino el componente o parte del déficit que es in-

⁵ Primer párrafo de la exposición de motivos de la Reforma del artículo 135 de la CE, de 27 de septiembre de 2011: «La estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el art. 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos».

⁶ Diferencia que, con cita del voto particular de dicha resolución, también mencionan García Roca y Martínez Lago (2015, p. 99).

⁷ Fundamentalmente, Reglamento (UE) 549/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.

dependiente del ciclo: el que existiría si la economía siguiera su trayectoria de crecimiento potencial según la producción que puede obtenerse sin generar tensiones, tanto en el ámbito del empleo como en el de los precios (esto es, considerando un PIB de pleno empleo sin inflación), y con la sola actuación de los estabilizadores automáticos sin decisión discrecional alguna de los poderes públicos: impuestos sobre la renta y consumo, y subsidio de desempleo (Ruiz-Huerta Carbonell, 2012):

El déficit estructural es menos restrictivo que el equilibrio presupuestario anual asumidos en su día por las leyes de estabilidad presupuestaria de 2001, pero más exigente que el equilibrio a lo largo del ciclo económico por el que se decantara después la Ley de estabilidad presupuestaria de 2005, pues el acogido en la redacción reformada del artículo 135 de la CE impide medidas anticíclicas discrecionales aun en las fases contractivas del ciclo económico (Ruiz-Huerta Carbonell, 2012). Sin embargo, con él aún se deja un cierto margen de endeudamiento efectivo anticíclico, que aumentará en fases restrictivas del ciclo, y viceversa: en este sentido, Falcón y Tella (2011) maneja cifras de déficit admisibles, por aplicación de la noción del déficit estructural, detrayendo las de déficit cíclico, que rondarían entre el 4,3 y el 4,7 %. Tal consecuencia se alinea más con el Estado social que en su contra, a diferencia, por ejemplo, del equilibrio presupuestario anual (Ruiz-Huerta Carbonell, 2012), que es procíclico al intensificar la caída de fondos públicos en las fases restrictivas, obligando en ellas a producir superávit para que el déficit efectivo se iguale a cero.

Ahora bien, como se advierte con acierto en el voto particular de la STC 215/2014, de 18 de diciembre de 2014, resolutoria del recurso del Gobierno canario contra la LOEPSF, «el método para calcular el déficit estructural no está regulado en norma europea alguna, sino que se construye a partir de estimaciones y elaboraciones doctrinales, existiendo diferentes métodos disponibles en la literatura económica. Así lo confirma la mera lectura del preámbulo de la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, que desarrolla el artículo 11 de la Ley Orgánica 2/2012, que desmiente que todas y cada una de las opciones metodológicas estén predeterminadas en una norma europea de aplicación directa».

Lo anterior lleva a concluir que probablemente sea necesario practicar prueba en el eventual proceso de inconstitucionalidad que se promueva contra la norma presupuestaria, en aplicación del artículo 89 de la LOTC, como –a título ilustrativo– se hizo mediante el ATC 223/1984, de 9 de abril, que admitió la práctica de prueba documental en el proceso de enjuiciamiento de constitucionalidad del proyecto de ley orgánica por el que se despenalizaba el aborto, y que concluyó con la STC 53/1985, de 11 de abril. Las pruebas a practicar, dado el etéreo procedimiento de cálculo del déficit estructural establecido en la LOEPSF aplicando (por remisión) la normativa europea, probablemente habrán de ser informes periciales que acrediten que el déficit contable o formal resultante de la ley de presupuestos enjuiciada comporta un déficit estructural superior al constitucional y legalmente (LOEPSF) admisible. También cabría aplicar el artículo 88 de la LOTC y recabar a su amparo la remisión al TC de informes o documentos relativos al presupuesto enjuiciado que pudieran justificar que la ejecución del mismo no lleva a incurrir en un déficit estructural superior al 3 %.

4. La Ley orgánica de estabilidad, ¿bloque de la constitucionalidad, o parámetro de constitucionalidad de las leyes autonómicas de presupuestos?

La posibilidad de impugnar ante el TC aquellas normas presupuestarias que vulneren lo dispuesto en los artículos 3.2 y 11.2 de la LOEPSF encuentra expresa determinación legal, cuando esas leyes de presupuestos son autonómicas, en el apartado primero de la disposición adicional tercera (DA3) de la LOEPSF. Consecuencia ineludible de ello es plantearse si la LOEPSF forma parte del bloque de la constitucionalidad en el sentido del artículo 28.1 de la LOTC (esto es, si se trata de una norma atributiva o delimitadora de competencias entre Estado y cc. aa., como reza el precepto), uno de los dos significados (el otro lo hace equivaler al parámetro de constitucionalidad en general) con los que el TC emplea esta locución⁸. Sobre la noción del bloque de la constitucionalidad en su primer (y primigenio) sentido recién mencionado, se han ocupado los trabajos, ya clásicos, de Fernández Rodríguez (1981), Rubio Llorente (1989), Favoreu (1990), Pérez Tremps (1990), Favoreu y Rubio Llorente (1991), García Roca (1998), Piniella Sorli (1994) o Requejo Rodríguez (1997).

Curiosamente, la propia LOEPSF insinúa que sí es bloque en este primer sentido, pero el TC, en cambio, ha considerado que no. Si se atiende a las previsiones de la LOEPSF, esta forma parte del bloque en sentido competencial (en la línea del artículo 28.1 LOTC), pues en la disposición final primera (DF1) de dicha ley orgánica se invoca como título habilitante único el artículo 135 de la CE, sin que pueda hallarse referencia alguna al artículo 149 de la Norma Fundamental, ni en esa misma DF, ni en el resto de la referida ley orgánica, en un claro entendimiento, por parte del legislador, de que tanto el artículo 135 de la CE como la ley orgánica adoptada a su amparo se integran en el bloque de la constitucionalidad. Por el contrario, según el TC, supremo intérprete de la Norma Fundamental (art. 1.1 LOTC) y órgano jurisdiccional superior en España en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE, y arts. 1 y 4 LOTC), la LOEPSF no forma parte del bloque de la constitucionalidad, sino que las competencias del Estado sobre las que sustenta dicha ley orgánica vienen dadas por los apartados 11, 13, 14 y 18 del art. 149.1 de la CE. Así lo ha subrayado en la STC 215/2014, FJ 3.A), resolutoria, como ya se ha dicho, del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Canarias contra la LOEPSF.

Al respecto, la STC 215/2014 remite a jurisprudencia preexistente sobre el carácter no competencial de las reservas constitucionales de ley orgánica, que se generó a partir de las

⁸ Esta anfibológica utilización de la locución «bloque de la constitucionalidad» no impide discernir sin grandes dificultades, atendiendo al contexto de cada sentencia, cuándo el Alto Tribunal la emplea en un sentido o en el otro. La noción amplia, equivalente a «parámetro de constitucionalidad», aparece, entre otras, en las SSTC 89/2005, de 18 de abril, FJ 2; 90/2005, de 18 de abril, FJ 2; 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4 c), o, más recientemente, 68/2020, de 29 de junio, FJ 2, normalmente, eso sí, en impugnaciones por vía de amparo.

impugnaciones gubernamentales contra las leyes de asociaciones vasca (STC 173/1998) y catalana (STC 135/2006), conforme a la cual las disposiciones constitucionales entronizadoras de reservas de ley orgánica operan en un plano distinto al de las reglas, asimismo constitucionales, relativas a la distribución y atribución competencial entre Estado y cc. aa., y han de cohonestarse con ellas. Corolario de lo anterior fue la afirmación, en la STC 215/2014, de que la reserva de ley orgánica realizada en el artículo 135 de la CE corrobora la competencia del Estado en materia de estabilidad presupuestaria, así como que el basamento competencial de la LOEPSF, pese a no decirse así en ella (como se ha visto, esta ley orgánica invoca al efecto el art. 135 CE), y tal vez rozando de este modo la divisoria entre legislador negativo y positivo (al modificar jurisprudencialmente el contenido de la DF1 LOEPSF), se halla en los citados apartados del artículo 149.1 de la Norma Fundamental (esto es, en los títulos competenciales sobre sistema monetario y ordenación de crédito, banca y seguros, horizontal sobre unidad de mercado, Hacienda general, y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas).

Resulta llamativo que, en incongruencia con lo anterior (si el sustento competencial de la LOEPSF no es el art. 135 CE, como reza la DF1 de aquella, sino los apdos. 11, 14, 14 y 18 del art. 149.1 de la Ley de leyes, según se dice en el FJ3 de la STC 215/2014), dicha sentencia no declare inconstitucional esa misma DF del citado texto legal, ni tampoco efectúe un pronunciamiento interpretativo de esa misma DF. Puede explicarlo el principio de congruencia con el *petitum* del Gobierno autonómico recurrente (canario), que no impugnó dicha DF, aunque esa explicación solo es parcial, pues podría haberse aplicado lo previsto en el artículo 39.1 de la LOTC, que permite extender la declaración de inconstitucionalidad a otros preceptos no impugnados de la misma ley por conexión o consecuencia. Al margen de la crítica doctrinal que esa catalogación (no) competencial ha suscitado (García Roca y Martínez Lago, 2015), la negativa del TC a considerar la LOEPSF como parte integrante del bloque de la constitucionalidad no impide que dicha ley orgánica se encuadre dentro del parámetro de constitucionalidad de las leyes de presupuestos (también en el de las autonómicas) en todo lo relacionado con la concreción y modo de cálculo de la *golden rule* establecida en el artículo 135 de la CE por remisión de este último precepto (apdos. 2 y 5).

En definitiva, tras la STC 215/2014, cabe afirmar que si bien la LOEPSF no es bloque de la constitucionalidad en la acepción competencial en clave territorial del término según se emplea en la jurisprudencia del TC cuando este lo vincula al artículo 28.1 de la LOTC, sí lo es, en cambio, en el sentido más amplio con que el mismo tribunal utiliza a veces la alocución, haciendo equivaler, en general, la expresión «bloque de la constitucionalidad» a la de «parámetro de constitucionalidad». También hay precepto de referencia en la LOTC en tal tesitura, pues si dicho artículo no es el 28.1 de dicha ley por no ser la LOEPSF bloque de la constitucionalidad en el sentido competencial, ese término normativo de referencia pasa a ser el artículo 28.2 de la propia LOTC, en tanto se estará en la hipótesis de una ley ordinaria (la de presupuestos) que infringe preceptos de una ley orgánica, y esta (aquí, la LOEPSF) será bloque de la constitucionalidad en el sentido amplio que al término confiere esa otra línea jurisprudencial del propio TC. No así el Pacto Fiscal, por cierto, debido a su falta de

efecto directo, lo que *a priori* parecería evitar la compleja cuestión del control de convencionalidad de las leyes de presupuestos.

Esa infracción de la LOEPSF, por parte de la ley autonómica de presupuestos que exceda de los referidos parámetros estatales de déficit excesivo, carecería de la correspondiente base competencial (ahora sí, en el estatuto de autonomía) que pudiera permitir la divergencia. Y ello por ser la del Estado en materia de estabilidad presupuestaria, a tenor de la STC 215/2014, una competencia exclusiva (apdo. 14 del art. 149), o básica (arts. 149.1.11, 13 y 18), y la concreción del déficit público y del volumen de endeudamiento máximo admisible, según lo manifestado en la referida sentencia, entraría dentro del ámbito de esa exclusividad competencial estatal (apdo. 14: Hacienda general), o, incluso, también dentro del núcleo de «lo básico» dimanante de los tres últimos subapartados del artículo 149.1 de la CE recién citados, y aun dentro del componente coordinador, de consiguiente observancia obligada, que resulta del segundo de esos tres subapartados citados (el 13) del mismo precepto constitucional.

5. La suspensión de las reglas fiscales por el Congreso ex artículo 135.4 de la CE como convalidación del déficit excesivo y consiguiente parámetro de constitucionalidad de las leyes de presupuestos

Influido por la situación política y económica del momento de su redacción, así como por los precedentes normativos comunitarios (Reglamentos 1466⁹ y 1467 de 1997¹⁰), el reformador constitucional flexibilizó —en previsión de situaciones económicas y sociales adversas— el principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 135 de la CE, al incluir en su apartado 4 un mecanismo en virtud del cual el Congreso de los Diputados puede autorizar la superación de los niveles de déficit o endeudamiento públicos en determinados supuestos excepcionales predefinidos por el precepto constitucional, cuya apreciación y consiguiente dispensa del rigor presupuestario, conforme a dicho apartado, quedan en manos de la citada cámara parlamentaria.

La apreciación, por el Congreso de los Diputados, de la concurrencia de alguno de los supuestos enunciados en el artículos 135.4 de la CE (catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social

⁹ Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, DO L 209, 2 de agosto de 1997, p. 1-5.

¹⁰ Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo DO L 209, 2 de agosto de 1997, p. 6-11.

de este) habilita *ex Constitutione* a la cámara para autorizar por mayoría absoluta la superación de los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública a que se refieren los apartados 2 y 3 del mismo artículo. Se produce así una suspensión de las denominadas «reglas fiscales» por voluntad del legislador, que determina la inaplicación de parcial y temporal del mandato o regla general de respeto de esos respectivos volúmenes de déficit y deuda. Tal suspensión tiene efectos presupuestarios *ex ante* (durante la elaboración, enmienda, aprobación y constitucionalidad de los Presupuestos Generales), así como efectos *ex post*, impidiendo que de una liquidación del presupuesto vulneradora del principio de estabilidad presupuestaria puedan derivarse las consecuencias del capítulo IV de la LOEPSF («Medidas preventivas, correctivas y coercitivas»)¹¹.

La referida habilitación al Congreso para autorizar la inaplicación de los apartados 2 y 3 del artículo 135 del CE, que este mismo precepto constitucional regula en su cuarto apartado, se configura como parámetro de constitucionalidad y mecanismo de constitucionalización (y en su caso de «reconstitucionalización») de todos aquellos presupuestos cuyas previsiones de endeudamiento público superen el límite de déficit excesivo referido anteriormente (el establecido por la LOEPSF sin superar el máximo determinado por el DUE para sus Estados miembros). Asimismo, la activación del artículo 135.4 de la Norma Fundamental se configura como la vía para constitucionalizar la correspondiente ley de presupuestos cuando –incluso sin endeudarse– el volumen de deuda pública exceda del 60 % del PIB, salvo que ya esté desplegando efectos un plan de reequilibrio. En este sentido, el desarrollo del precepto constitucional efectuado en el artículo 11.3 de la LOEPSF prevé la referida autorización parlamentaria para la superación del límite de déficit estructural, lo que el artículo 13.3 del mismo texto legal hace aplicable a la del volumen de deuda pública, mediante una remisión expresa y estableciendo la necesidad de fijar un plan de reequilibrio.

Siempre que el déficit estructural o endeudamiento resultante(s) de los presupuestos excediera(n) de los límites constitucionalmente fijados por la LOEPSF, será preciso, so pena de inconstitucionalidad de aquellos, que el Congreso suspenda la vigencia de las reglas fiscales por la vía del artículo 135.4 de la CE. Ello supone, necesariamente, no solo el voto afirmativo de la mayoría absoluta de la cámara, sino también la concurrencia efectiva de alguna de las tres causas que le permiten autorizar dicho exceso, lo que, como se verá más adelante, plantea la cuestión de la justiciabilidad de dicho acuerdo parlamentario como garantía de su rectitud constitucional. Del mismo modo, y con igual *caveat* (¿justiciabilidad?), cuando el volumen de deuda pública presupuestada exceda del 60 % del PIB, habrá de recabarse (y obtener) la oportuna autorización del Congreso, o bien someterse estrictamente al plan de reequilibrio que se aprobara al otorgarse la última autorización.

¹¹ Por ello, la primera comunicación al Congreso de los Diputados, realizada en octubre de 2020, interesó la suspensión de las reglas fiscales no solo para el ejercicio de 2021 (cuyos Presupuestos Generales vulnerarían previsiblemente los principios establecidos en el art. 135 CE), sino también para el –entonces ya en curso– ejercicio de 2020 (cuya liquidación resultaría manifiestamente contraria al principio de estabilidad presupuestaria, a pesar de que sus Presupuestos fijaron un déficit inferior al 3 % del PIB).

Mediante la suspensión de las reglas fiscales por el Congreso de los Diputados, situaciones que normal e inicialmente contravienen la Constitución (con las consecuencias jurídicas que más adelante se desarrollarán) quedan material y excepcionalmente convalidadas como constitucionales. La naturaleza de la «apreciación» del Congreso a que se refiere el cuarto apartado del artículo 135 de la CE puede sintetizarse como una suspensión de la vigencia o de inaplicación temporal y parcial de los apartados 2 y 3 del mismo precepto acordada por el legislador constituido (Congreso de los Diputados), previa concurrencia de ciertos presupuestos de hecho, por expresa previsión constitucional.

Como se ha dicho, la reforma de 2011, y el vigente régimen constitucional presupuestario que resulta de ella, fueron notablemente influenciados por el derecho comparado europeo y por el régimen jurídico comunitario e intergubernamental continental. En este sentido, es necesario referirse, principalmente, al artículo 109 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, tras su reforma en el año 2009, analizada, entre otros, por Arroyo Gil (2010), Cordero González (2012) o Kölling (2012). E igualmente son términos de referencia a estos efectos los artículos 3.1 c) y 3.3 b) del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (*Fiscal Compact* o TCEG).

Según el citado artículo 109 de la Ley Fundamental de Bonn:

Los presupuestos de la Federación y de los Länder deben ser equilibrados, en principio, sin ingresos provenientes de créditos. La Federación y los Länder pueden prever regulaciones para la toma en consideración, de forma simétrica en expansión y recesión, de los efectos de un desarrollo coyuntural divergente de la situación normal, así como una regulación de excepción para casos de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia, que se sustraen al control del Estado y que graven considerablemente la situación financiera estatal. Para la regulación de excepción debe preverse una regulación correspondiente de amortización.

Por otra parte, según los artículos 3.1 c) y 3.3 b) del TCEG,

las Partes Contratantes podrán desviarse temporalmente de su objetivo a medio plazo respectivo o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo únicamente en las circunstancias excepcionales definidas en el apdo. 3, letra b) [y] por «circunstancias excepcionales» se entenderá aquel acontecimiento inusual que esté fuera del control de la Parte Contratante afectada y tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas o aquellos períodos de grave recesión económica a tenor del Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, siempre que la desviación temporal de la Parte Contratante afectada no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

La influencia germana e intergubernamental (que no comunitaria) europea en los artículos 135.4 de la CE y 11.3 de la LOEPSF es manifiesta, sin perjuicio de que el *Fiscal Com-*

pact sea cronológicamente posterior (García Roca, 2013, p. 54) a la reforma constitucional española de 2011¹², debiendo destacarse, también, cómo la reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 2009 fue criterio inspirador para el régimen europeo posterior, comunitario (UE) e intergubernamental (TECG).

Ahora bien, la apreciación del Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 135.4 de la CE no se configura como una potestad discrecional, ayuna de presupuestos de hecho habilitantes para su ejercicio, sino que, como antes se ha dicho, solo «en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado» podrá el Congreso autorizar la superación presupuestaria de los límites de déficit o endeudamiento públicos, por mayoría absoluta. La concurrencia de alguna de estas tres circunstancias debe ser apreciada por la cámara, siendo la última una evidente cláusula de apertura y constituyendo todas ellas, salvo la recesión económica (cuya definición está legalmente establecida, art. 11.3.2.º LOEPSF), conceptos jurídicos indeterminados. Autores como Gabriel Moreno González han criticado este –cada vez mayor– oscurantismo técnico e indeterminación terminológica en la fijación de las «cláusulas de escape» o suspensión de las reglas fiscales (Moreno González, 2021). Asimismo y según se ha indicado ya, el Gobierno deberá velar por la coherencia de tal suspensión con la normativa europea, configurándose este elemento comunitario como otro de los parámetros de validez de la suspensión de las reglas fiscales¹³.

La concurrencia de los presupuestos habilitantes deberá ser justificada por el Gobierno en la solicitud dirigida al Congreso de los Diputados, a quien corresponderá su examen y, en su caso, efectiva apreciación. Siendo esta la regla general, no parece descartable que en determinados casos la concurrencia de tales circunstancias sea constatable por otros actos o resoluciones del propio Congreso. Así, a título ilustrativo, resultó fácil admitir en octubre de 2020 la existencia de una situación de emergencia extraordinaria a los efectos del artículo 135.4 de la CE tras autorizar las prórrogas del estado de alarma acordado por el Real Decreto 463/2020 durante los meses de marzo a junio de 2020.

Lo anterior, sin embargo, no puede llevar a confundir los dos tipos de actos parlamentarios citados: si bien es cierto que una autorización del Congreso de los Diputados para prorrogar un estado de alarma es un poderoso indicio de que existe una situación de emergencia extraordinaria a los efectos del artículo 135.4 de la CE, ni puede considerarse que

¹² Y no al contrario, como se dice en la STC 215/2014, resolutoria del recurso del Gobierno de Canarias contra la LOEPSF (FJ 2.B): la adopción del Pacto Fiscal se produjo en 2012, mientras que la reforma del artículo 135 de la CE se publicó en 2011.

¹³ El propio Consejo de Ministros hace referencia a la particular influencia que tiene una previa apreciación de la existencia de las circunstancias del artículo 135.4 de la CE por la Unión Europea. *Vid.* el Plan de Reequilibrio remitido a las Cortes Generales por Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de febrero de 2024. Párrafo 5.º del apartado 3.1.

una previa resolución en dicho sentido presuponga indubitadamente tal extremo desde la perspectiva de este último precepto, ni mucho menos habilita para concluir que una prórroga del estado de alarma comporte implícitamente la autorización que regula el propio artículo 135.4 de la CE. Se trata de dos actos parlamentarios bien diferenciados, independientes desde el punto de vista sistemático, sometidos a distintas mayorías y sin vinculación procedimental o consecucional alguna.

6. ¿La suspensión de las reglas fiscales por el Congreso de los Diputados como objeto de control de constitucionalidad?

Expuesto cuanto antecede, es necesario indagar si la «apreciación» del Congreso de los Diputados (auténtica autorización o habilitación a todos los efectos) ex artículo 135.4 de la CE es susceptible de control de constitucionalidad, pudiendo o no integrar el objeto de procesos constitucionales: ¿es dicha apreciación impugnabile ante el TC? En caso afirmativo, ¿cuál es la vía de impugnación adecuada? ¿Cuáles son los criterios que podrían emplearse para enjuiciar la constitucionalidad del acuerdo? Y, finalmente, ¿qué efectos podría tener una eventual declaración de inconstitucionalidad de la apreciación de la cámara por transgresión del artículo 135.4 de la CE?

La posibilidad de impugnar dicha apreciación del Congreso ante el TC es el presupuesto lógico de todas las cuestiones que acaban de expresarse: sin esa posibilidad procedimental de poner en tela de juicio tal actividad de la cámara, deviene inútil analizar los criterios de enjuiciamiento, así como los efectos de una eventual declaración jurisdiccional de inconstitucionalidad del acto parlamentario. Para resolver este crucial aspecto es necesario determinar previamente qué fuerza y características tiene la «apreciación» del Congreso de los Diputados.

Es obvio que no se trata de un producto de la actividad legislativa, no constituyendo formalmente ley, ni ley orgánica, ni manifestación alguna de legislación con intervención gubernamental (real decreto-ley o real decreto legislativo), ni ninguna otra norma revestida de forma legislativa o asimilada en rango y fuerza a tenor de la Carta Magna o de los reglamentos de las cámaras (Moreno González, 2021). Tampoco resulta subsumible en otras figuras normativas (v. gr. tratados internacionales), ni en distintos actos parlamentarios que poco o nada tienen que ver con lo aquí estudiado. Se trata de una manifestación *sui generis* de la actividad parlamentaria y de las facultades del Poder Legislativo que, en el ámbito presupuestario y económico, incide en las del Gobierno y de la Administración pública.

De todo lo anterior resulta, en principio, la imposibilidad de recurrir específica y aisladamente la autorización (*lato sensu*) o apreciación (*stricto sensu*) ante el TC mediante el recurso de inconstitucionalidad (art. 32 LOTC). Tampoco parece que la vía de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 35 LOTC) se configure como medio adecuado para permitir al TC conocer de esta actividad parlamentaria como único y exclusivo objeto del incidente que se plantee por este cauce, siendo muy difícil imaginar el escenario en que, concurriendo los

requisitos procesales, la susodicha cuestión sea finalmente planteada por un órgano judicial ordinario ante el Supremo intérprete constitucional. Todo ello, a reserva de lo que posteriormente se dice acerca de la eventual extrapolación, al supuesto que aquí se examina, de la jurisprudencia generada acerca de la impugnabilidad de los reales decretos relacionados con el estado de alarma por la vía de los procedimientos de control de constitucionalidad.

Resta contemplar la posibilidad de que el conflicto entre órganos constitucionales (arts. 73 a 75 LOTC) constituya cauce procesal adecuado para someter al conocimiento del TC la «apreciación» parlamentaria ex artículo 135.4 de la CE. Puesto que las reglas fiscales suponen una limitación a la actividad financiera del Gobierno, la suspensión de las mismas viene a significar una flexibilización del corsé presupuestario. Si el Ejecutivo solicitara la suspensión de las reglas fiscales, y el Congreso de los Diputados no la aprobara, difícilmente podría afirmarse la existencia de conflicto entre ambos órganos constitucionales, puesto que la negativa se habría producido en el ejercicio de las competencias constitucionales de la cámara, no estando esta obligada a autorizar la suspensión a requerimiento del Gobierno.

Por otra parte, si el Congreso de los Diputados suspendiera *motu proprio* las reglas fiscales sin intervención (solicitud formal) del Ejecutivo, potencialmente podría plantearse el conflicto, alegando el Gobierno que solo a él le corresponde la iniciativa de la apreciación de la cámara ex artículo 135.4 de la CE (cuestión que es analizada más adelante en este mismo artículo). Sin embargo, como ya se ha dicho, la suspensión de las reglas fiscales supone una liberación del corsé presupuestario constitucional que no tiene carácter vinculante para el Gobierno: así las cosas, no está claro hasta qué punto el Ejecutivo (pudiendo hacerlo) estaría interesado en promover el citado conflicto.

Como un primer cauce alternativo, podría intentar aplicarse analógicamente al ámbito estatal la DA3.1 de la LOEPSF, sustituyendo la referencia a «resoluciones emanadas de cualquier órgano de las cc. aa.» por «resoluciones emanadas de cualquier órgano del Estado» justificando que existe identidad entre ambos supuestos. Se plantea, en fin, si pudiera ser la apreciación del Congreso de los Diputados ex artículo 135.4 de la CE una resolución emanada de un órgano del Estado que contraviniera los principios del artículo 135 de la CE y de la LOEPSF a los efectos indicados.

Si bien se trata de una posibilidad a plantear, no parece sostenible esta interpretación analógica de la DA3. El sentido de la norma es claro y evidente (*in claris non fit interpretatio*), no permitiendo una lectura como la propuesta, ayuna de la motivación jurídica imprescindible para mutar el sujeto al que se dirige el mandato legislativo. No puede entenderse aplicable al Estado una previsión normativa dirigida específica y exclusivamente a las cc.aa. Una interpretación integradora de los apdos. 1 y 2 de dicha disposición adicional (DA3.1 y DA3.2) evidencia que el precepto está pensado únicamente para ser invocado frente a las cc.aa, no teniendo sentido plantear una aplicación analógica al Estado cuando la utilización del artículo 161.2 de la CE, que prevé la DA3.2 de la LOEPSF, tan solo es posible respecto de normas autonómicas (arts. 161.2 CE y 30 LOTC).

En cuanto al Dictamen 164/2012 del Consejo de Estado, sobre el proyecto gubernamental que conduciría a la aprobación parlamentaria de la LOEPSF, en la letra B de su apartado XI, el supremo órgano consultivo analiza la redacción originaria del precepto que aquí es objeto de atención, y de sus manifestaciones se deduce claramente la imposibilidad de aplicar analógicamente el precepto al ámbito estatal. El Consejo de Estado concluyó, entre sus recomendaciones al Ejecutivo, que la referencia originaria en el proyecto al Gobierno había de suprimirse para evitar generar confusión con la legitimación regulada en la LOTC. Sin embargo, y tal y como está fundada tal recomendación, se evidencia que la disposición no es extrapolable al ámbito estatal, estando concebida única y exclusivamente para impugnar, desde el Estado, resoluciones emanadas de cualquier órgano de las cc. aa.

Como segunda vía de impugnación extraordinaria procede plantearse si podría atacarse la constitucionalidad de la «apreciación» parlamentaria ex artículo 135.4 de la CE recurriendo ante el TC la ley de presupuestos aprobada al amparo de la suspensión de las reglas fiscales, con alegación de la inconstitucionalidad de dicha suspensión y, por tanto, de la ley de presupuestos dictada a su amparo. En este sentido, no cabe una acción directa de inconstitucionalidad contra dicha apreciación parlamentaria, porque, como se ha adelantado y ahora queda detallado, no se halla entre sus objetos impugnatorios posibles según el artículo 27.2 de la LOTC. En cambio, sí resultaría posible aducir los vicios en que incurriese hipotéticamente el acuerdo del Congreso adoptado ex artículo 135.4 de la CE entre los motivos impugnatorios de la propia ley de presupuestos combatida por exceso de déficit, como parámetro de constitucionalidad formal de la misma que, de decaer tal acuerdo parlamentario por oponerse al referido artículo y apartado de la Norma Fundamental, acarrearía la inconstitucionalidad de la propia ley de presupuestos así «convalidada» irregularmente por la cámara. Incluso en caso de que el mencionado acuerdo parlamentario sobreviniera tras la presentación del recurso ante el tribunal, y hallándose dicho recurso aún pendiente, cabría introducir dicho acuerdo en el proceso constitucional por vías como las ofrecidas por los artículos 84 y 88.1 de la LOTC.

La tercera de estas eventuales y adicionales vías impugnatorias consistiría en extrapolar la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad contra la «apreciación» del Congreso mediante invocación de la doctrina establecida en el ATC 7/2012, de 13 de enero, respecto de los reales decretos por los que se declaran los estados de alarma¹⁴. Según el fundamento jurídico 3 del recién citado ATC 7/2012, *in fine*:

A pesar de la citada diversidad de locuciones constitucionales, resulta palmario, a los efectos que ahora importan, que con las expresiones «rango» o «valor» de ley la Constitución primero, y luego la Ley Orgánica del TC, han querido acotar un *genus* de normas, decisiones y actos, del que serían especificaciones, además de la propia ley parlamentaria, otras fuentes en parte equiparadas a la misma por la

¹⁴ Esta doctrina fue reiterada en el fundamento jurídico 2.A de la STC 183/2021, de 27 de octubre, así como en las SSTC 83/2016 y 148/2021.

propia Constitución, así como algunos actos, decisiones o resoluciones no identificados como tales ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del TC, pero que sí gozarían de aquel «valor» o «rango», en virtud del cual no serían residenciables ante el TC por la vía del recurso de amparo.

Sin otra pretensión ahora que la identificación de esa categoría en relación con el específico objeto de este proceso de amparo, es manifiesto que son de subsumir también en la misma aquellas decisiones o actos parlamentarios que sin ser leyes o fuentes equiparadas a la ley, sí pueden, conforme a la propia Constitución, afectar a aquellas normas legales o asimiladas, esto es, excepcionarlas, suspenderlas o modificar su aplicabilidad legítimamente. Si la Constitución y el ordenamiento habilitan a determinados actos, decisiones o resoluciones parlamentarias para modificar de tal modo la aplicación de las leyes, no es de dudar que tales actos, decisiones o resoluciones ostenten ese genérico «rango» o «valor» de ley que invoca, para acotar el objeto del respectivo tipo de recurso de amparo constitucional, el art. 42 LOTC, con la consecuencia de que los mismos serían insusceptibles de dicho recurso previsto en ese precepto, y solo cabría impugnarlos ante este Tribunal a través de los procesos constitucionales previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del TC que tienen por objeto el control de constitucionalidad de las leyes, normas y actos con fuerza o valor de ley.

Así, al entender que la apreciación del Congreso de los Diputados supone la excepción o suspensión de normas legales (LOEPSF), e incluso constitucionales (apdos. 2 y 3 del art. 135 CE), habría de concluirse que se trata de un producto legislativo que, con independencia de su rúbrica, identificación o *nomen iuris* escogido, goza de valor o fuerza de ley, aplicando analógicamente la doctrina indicada, y residenciando en la vía de los artículos 161.1 a) de la CE y 31 y siguientes de la LOTC (recurso de inconstitucionalidad) la impugnación de la apreciación del Congreso, si se considera, según lo expuesto, como «acto del Estado con fuerza de ley» (arts. 2.1.a, 31 y 32.1 LOTC).

Finalmente, puede plantearse la posibilidad de impugnar la apreciación del Congreso mediante la vía del recurso de amparo (arts. 41 y ss. LOTC), basado en el *ius in officium* de los diputados (art. 23.2 CE), al haberse impedido a los recurrentes (pertenecientes a la minoría que hubiese votado adversamente) velar por el recto ejercicio de la potestad, conferida a la cámara a que pertenecen, por el artículo 135.4 de la CE. Partiendo de tal premisa, una suspensión de las reglas fiscales acordada por el Congreso sin concurrir efectivamente alguno de los supuestos previstos en el artículo 135.4 de la CE habilitaría para que cualquier diputado promoviera recurso de amparo invocando vulneración del artículo 23.1 de la CE, en relación con los artículos 32.1 c) y 42 de la LOTC, al privar *a priori* a la minoría parlamentaria del derecho a impugnar una ley de Presupuestos Generales que, si no estuvieran suspendidas las reglas fiscales, infringiría los apartados 2 y 3 del artículo 135 de la CE.

En virtud de lo expuesto, si se considerara que la efectiva adopción parlamentaria de la apreciación contemplada en el artículo 135.4 de la CE es una decisión o acto sin valor de ley

emanado del Congreso de los Diputados con imputada vulneración de derechos susceptibles de amparo constitucional, podría acceder a control de constitucionalidad por dicha vía. Como podrá comprobarse, esta hipotética alternativa impugnatoria guarda cierto paralelismo con la del recurso de amparo interpuesto contra la resolución y los acuerdos de la Mesa del Congreso que determinaron la tramitación urgente, en lectura única y por el procedimiento ordinario previsto en el artículo 167 de la CE, de la proposición de reforma del artículo 135 de la propia Norma Fundamental, resuelto por el ATC 9/2012, de 13 de enero, fallando su inadmisión a trámite pero con examen, en su fundamentación jurídica, del fondo del asunto.

Examinadas las formas de acceder a la jurisdicción constitucional, procede analizar seguidamente los parámetros y criterios sustantivos a emplear en el hipotético análisis de constitucionalidad (si cualquiera de las posibles vías de acceso diera lugar a una resolución de admisión a trámite). En este ámbito de estudio, debe señalarse la evidente semejanza entre los institutos jurídicos de la apreciación del Congreso ex artículo 135.4 de la CE y de la convalidación, por la misma cámara, de los reales decretos-leyes conforme a las previsiones del artículo 86 de la CE. Ambos preceptos regulan manifestaciones de actividad parlamentaria que tienen una incidencia esencial en la actividad del Gobierno, estando configurados por conceptos jurídicos indeterminados como «extraordinaria y urgente necesidad» o «situaciones de emergencia extraordinaria». Así, y sin perjuicio de que posteriormente se analice si la iniciativa para activar el artículo 135.4 de la CE es o no exclusiva del Gobierno, se aprecia cierta semejanza en la construcción de ambas figuras, lo que justificaría la extrapolación *mutatis mutandis* al artículo 135.4 de la CE de parte de la jurisprudencia del artículo 86 de la CE (la relativa al control de constitucionalidad de los reales decretos-leyes en cuanto a la concurrencia de las circunstancias habilitantes).

La doctrina del TC tendente a evitar un uso «abusivo o arbitrario» del real decreto-ley es perfectamente trasladable a la apreciación del artículo 135.4 de la CE, aunque el sujeto y el juicio de oportunidad ya no se proyectarán sobre el Gobierno, sino sobre el Congreso de los Diputados. El control del TC tendrá carácter externo, verificando, pero no sustituyendo, el juicio político o de oportunidad que corresponda a la citada cámara parlamentaria –y en su caso al Gobierno– en el ejercicio de sus funciones (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ B.3 *in fine*).

7. Prórroga de las leyes de presupuestos y prórroga de la suspensión de las reglas fiscales. ¿Inconstitucionalidad sobrevinida de las leyes de presupuestos prorrogadas?

Una vez sentado que la autorización del artículo 135.4 de la CE es un mecanismo «reconstitucionalizador» de un presupuesto *a priori* inconstitucional por desviación deficitaria, lo siguiente que se plantea es la posibilidad de prórroga de la autorización del Congreso adoptada al amparo del precepto. El modo en que este configura la suspensión de las re-

glas fiscales mediante acuerdo de la cámara permite concluir que esa autorización tiene, en principio, una vigencia temporal limitada a un ejercicio presupuestario: aquel cuya superación del límite de déficit estructural (o de endeudamiento) por la ley de presupuestos se pretende «constitucionalizar» mediante este expediente. Por tanto, los efectos de esa autorización parlamentaria se despliegan –ordinariamente– entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. Una vez se aproxime el final de dicho ejercicio, será necesario (si subsisten tanto el supuesto de hecho habilitante como la necesidad presupuestaria) plantear nueva suspensión para el ejercicio siguiente. La praxis parece conformarse a este esquema teórico, pues la suspensión de las reglas fiscales adoptada durante el ejercicio 2020 y 2021 fue reiterada durante los ejercicios 2022 y 2023 por el Congreso de los Diputados, previa instancia del Ejecutivo en forma de Acuerdo del Consejo de Ministros¹⁵. A mayor abundamiento, el propio artículo 11.3 de la LOEPSF define la autorización del Congreso de los Diputados como una «desviación temporal» que no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

Sin perjuicio de lo expresado, la suspensión de las reglas fiscales solicitada por el Gobierno el 6 de octubre de 2020, y acordada por el Congreso de los Diputados el 20 de octubre del mismo año, ratificó que la misma es susceptible de ser aplicada con relativa flexibilidad: no existe impedimento para suspender las reglas fiscales a lo largo de un ejercicio presupuestario ya comenzado (2020), así como tampoco para incorporar en una sola autorización las suspensiones de dos ejercicios distintos (2020 y 2021). De los tres acuerdos referidos, así como de las correspondientes ratificaciones parlamentarias, puede destacarse cómo se citan únicamente los artículos 135.4 de la CE y 11.3 de la LOEPSF, omitiendo cualquier referencia expresa al artículo 13.3 de la LOEPSF, cuya eficacia, en principio, también ha de desplegarse sobre la autorización parlamentaria interesada. Es decir, si bien se pretende la suspensión de las reglas fiscales tanto respecto del déficit estructural como del volumen de deuda pública, el Gobierno únicamente cita de forma expresa el precepto relativo al déficit estructural.

En relación con lo anterior, resulta evidente que la institución de la prórroga presupuestaria no puede aplicarse analógicamente a la autorización del Congreso regulada por el artículo 135.4 de la CE. El artículo 134.4 del texto constitucional no es aplicable, por su propia naturaleza y contenido, a la suspensión de las reglas fiscales, no apreciándose identidad de razón entre una norma presupuestaria y una habilitación parlamentaria excepcional cuyos efectos no pueden extenderse a momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas.

¹⁵ Acuerdos del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020, 27 de julio de 2021, 26 de julio de 2022; ratificados por el Pleno del Congreso de los Diputados el 20 de octubre de 2020, 13 de septiembre de 2021 y 12 de septiembre de 2022, respectivamente: Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 16 de octubre de 2020, serie D, núm. 161, páginas 35 a 38; Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 22 de septiembre de 2021, serie D, núm. 329, página 24; Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 12 de septiembre de 2022, serie D, núm. 496, páginas 86 a 90.

Lo antecedente permite concluir que la prórroga de unos Presupuestos Generales del Estado no supone de modo automático la de la suspensión de las reglas fiscales, así como que la de estas últimas tampoco es susceptible, a su vez, de prórroga al amparo del artículo 134.4 de la CE, sino, en su caso, al abrigo del artículo 135.4 de la CE. Por tanto, si la previsión de ingresos y gastos resultante de unos presupuestos prorrogados comporta una vulneración sobrevenida del artículo 135.2 de la CE, el Consejo de Ministros deberá acordar una nueva solicitud de suspensión parlamentaria ex artículo 135.4 de la CE, con su correspondiente remisión al Congreso de los Diputados interesando al efecto la votación favorable de la mayoría absoluta de la cámara. Todo ello, evidentemente, supeditado a que aún persista (o, en su caso, que sobrevenga) catástrofe natural, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria, como en el ejercicio anterior.

Ello plantea una nueva situación: ¿qué ocurre con los Presupuestos Generales que se ven prorrogados por aplicación del artículo 134.4 de la CE, pero cuya constitucionalidad mediante suspensión parlamentaria de reglas fiscales desaparece porque el Congreso no apruebe una nueva autorización basada en el artículo 135.4 de la CE? De acuerdo con todo lo señalado hasta aquí, es evidente que tales Presupuestos Generales, sometidos ahora a las reglas fiscales precisamente a causa de la falta de dispensa del Congreso, adolecerán de vicio de inconstitucionalidad por incumplimiento de las mismas, con la consiguiente vulneración del artículo 135.2 de la CE. Debe destacarse que en este caso la inconstitucionalidad de la ley de presupuestos es sobrevenida, a causa de la desaparición de la convalidación parlamentaria que temporalmente habilitaba para superar los límites de déficit excesivo. Se trata de un supuesto en que una norma, constitucional en el momento de su aprobación, deviene inconstitucional sin alteración sobrevenida del texto constitucional ni modificación legislativa alguna.

Ahora bien, el plazo de tres meses para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la ley de presupuestos aquejada de tal inconstitucionalidad sobrevenida se habrá sobrepasado manifiestamente, puesto que el *dies a quo* se fija legalmente en la fecha de publicación oficial de las normas impugnables (art. 33.1 LOTC). Excepcionalmente, cabe plantearse lo que ocurriría si aconteciese una aprobación extemporánea de la norma presupuestaria, de suerte que los Presupuestos Generales del Estado de un determinado ejercicio fueran publicados en el último trimestre del año en curso.

Suponiendo que de dichos presupuestos resultara un déficit estructural inconstitucional, pero se hubiera acordado por mayoría absoluta del Congreso, conforme al artículo 135.4 de la CE, la suspensión de reglas fiscales para el ejercicio correspondiente, y suponiendo también que quedasen prorrogados al año natural siguiente por efecto del artículo 134.4 de la CE, sin que para este último año (el de la prórroga) recaiga acuerdo parlamentario de suspensión de reglas fiscales, podría plantearse la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad dentro de los días que, restando del plazo de tres meses, formen parte del año siguiente en que las reglas fiscales ya no estuvieran suspendidas. Las remotas probabilidades de que acontezcan simultáneamente el conjunto de sucesos necesarios para

que este supuesto se dé efectivamente convierten la elaboración anterior en un sugestivo caso de laboratorio que muestra las múltiples y complicadas manifestaciones que presenta la suspensión de las reglas fiscales en relación con otros institutos normativos, institucionales, presupuestarios y económicos de nuestro régimen constitucional.

8. Titularidad de la iniciativa para la suspensión de las reglas fiscales y asimetrías territoriales aparejadas a dicha suspensión

Otro elemento a destacar del régimen de autorización parlamentaria de un déficit superior al aplicable, que permite el artículo 135.4 de la CE, radica en la asimetría territorial existente entre el Estado y las cc. aa. Si bien ya la norma constitucional lo consagra expresamente, el artículo 11.3 de la LOEPSF reitera que

excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

Aunque el precepto legal prevé la autorización para el Estado y las cc. aa., no contempla la intervención del Congreso de los Diputados y de las asambleas legislativas territoriales, sino solo del primero. Ello es conforme con el artículo 135.4 de la CE, que no dispone una análoga apreciación autonómica por las asambleas legislativas.

La literalidad del precepto permite concluir que, en el caso de que una comunidad autónoma individualmente considerada requiriera suspender las reglas fiscales, dicha suspensión habría de contar con autorización del Congreso de los Diputados, y no de su asamblea legislativa, pese a que sería esta última quien finalmente aprobara el presupuesto autonómico. A esta primera asimetría territorial, puede aducirse lo complicado que es imaginar escenarios de recesión económica grave (art. 11 LOEPSF), o situaciones de emergencia extraordinaria, que circunscriban sus efectos solo al territorio de una comunidad autónoma, sin afectación al resto del Estado. Más factible, en cambio, parece el escenario de una catástrofe natural que afecte al territorio de una sola comunidad autónoma, y que permita solicitar la autorización, individualizadamente, al Congreso de los Diputados.

No hay disposición en la LOEPSF que atribuya en exclusiva al Gobierno la competencia para interesar la apreciación del Congreso de los Diputados respecto a la concurrencia de las situaciones del artículo 135.4 de la CE. Parece lógico, no obstante, que normalmente sea el Ejecutivo central quien, de acuerdo con la tramitación presupuestaria prevista en la

LOEPSF (v. gr. art. 15), y en comunicación con las cc. aa., interese dicha apreciación, en específica manifestación de su función constitucional de dirección de la política interior (art. 97 CE). Pero no existe atribución legal exclusiva de dicha facultad al Gobierno: de hecho, ni siquiera existe una previsión específica de la concreta vía por la que deba articularse dicha actuación gubernamental.

En los tres supuestos en los que en la práctica se ha invocado el precepto hasta ahora, se ha procedido mediante comunicación del acuerdo del Consejo de Ministros «por el que se solicita del Congreso de los Diputados la apreciación de que España está sufriendo [...], lo que supone una situación de emergencia extraordinaria, a los efectos previstos en los arts. 135.4 CE y 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera». La única diferencia entre las comunicaciones de 2020 y 2021 con respecto a la de 2022 es que, en esta última, se cambió la locución «España está sufriendo una pandemia» por «España está sufriendo las consecuencias del estallido de la guerra en Europa y de una crisis energética sin precedentes». Tales acuerdos vienen a ser las resoluciones del Consejo de Ministros a que se refieren los artículos 15 y 30 de la LOEPSF.

Por tanto, si bien es cierto que la vía ordinaria de suspensión de las reglas fiscales radica en la apreciación por el Congreso de los Diputados ex artículo 135.4 de la CE, previa comunicación del acuerdo del Consejo de Ministros, tal y como se ha visto que ha acontecido en la práctica hasta el momento, no puede concluirse que dicha forma de iniciación haya de ser la única posible. Ningún precepto de la LOEPSF articula un procedimiento específico, ni legitima exclusivamente a uno o varios órganos para interesar tal apreciación (no se consagra, pues, un monopolio gubernamental de iniciativa). A ello debe aunarse que el artículo 135.4 de la CE únicamente determina que el Congreso de los Diputados es quien debe apreciar la concurrencia de las situaciones de dicho precepto, a los efectos de suspender a su amparo las reglas fiscales.

Cabe plantearse si las cc. aa. pueden dirigir comunicación a la referida cámara estatal al objeto de interesar la aplicación del artículo 135.4 de la CE para sus respectivos presupuestos. Aunque el artículo 11.3 de la LOEPSF (así como el 13.3 de la misma norma) hace referencia a la suspensión de las reglas fiscales para las cc. aa., solo queda previsto que la posibilidad de la apreciación de esa circunstancia corresponda al Congreso de los Diputados. Es razonable admitir que las cc. aa. puedan, en el ejercicio de su autonomía financiera (art. 156 CE), remitir al Congreso de los Diputados comunicaciones de acuerdos en los que soliciten de la cámara la apreciación de alguna de las circunstancias del artículo 135.4 de la CE en sus respectivos territorios. En este punto, se plantea el dilema de que no existe vía específica en el Reglamento del Congreso de los Diputados para estas comunicaciones de las cc. aa. a dicha cámara. No obstante, una vez se ha admitido que el Congreso goza de la potestad para suspender de oficio las reglas fiscales, puede considerarse que cualquier modo de llevar a su conocimiento la necesidad autonómica o nacional de apreciar la concurrencia de alguna de las causas del artículo 135.4 de la CE permitirá debatir en la cámara la oportunidad de que esta acceda a dicha suspensión.

De lege ferenda, cabría regular en el reglamento del Congreso el procedimiento del artículo 135.4 de la CE, determinando sujetos legitimados para interesar la apreciación parlamentaria y fijando los trámites concretos a seguir en cada caso. Dada la naturaleza de la institución estudiada, la ubicación sistemática más adecuada sería el título VII, «Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa», introduciendo un nuevo capítulo V, «De la superación de los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública». Sin perjuicio de lo que se acaba de expresar, y hasta que se reformara el reglamento, sería conveniente, al menos, una resolución de la presidencia del Congreso integrando la laguna de que actualmente adolece la normativa reglamentaria de la cámara sobre la tramitación parlamentaria a seguir para la suspensión de las reglas fiscales de conformidad con el mencionado artículo 135.4 de la CE.

9. La disposición adicional tercera de la LOEPSF: asimetrías territoriales en materia de legitimación y suspensión presupuestaria; efectos de la *prorrogatio ex lege* del presupuesto del ejercicio anterior

Atendiendo al tenor de la DA3.1 de la LOEPSF¹⁶, es incontestable la posibilidad de recurrir ante el TC aquellas normas estatales y autonómicas que vulneren el artículo 135 de la CE. Ello exige reparar en las consecuencias adjetivas del asimétrico régimen establecido en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del TC, por lo que se refiere a las posiciones de Estado y cc. aa. en los procesos constitucionales. A efectos expositivos también es necesario distinguir sistemáticamente la impugnación de leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley, de las de disposiciones normativas o actos sin fuerza de ley.

Por lo que se refiere a aquellas que tengan por objeto normas con rango de ley (título II de la LOTC), ante un eventual supuesto de inconstitucionalidad de una ley de Presupuestos Generales del Estado únicamente podrán recurrirla ante el TC el presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores (art. 32.1 LOTC). La posibilidad de que una comunidad autónoma, mediante sus órganos colegiados ejecutivos o asambleas legislativas, recurra dicha norma estará condicionada a que afecte a su propio ámbito de autonomía (art. 32.2 LOTC). Si bien esta limitación es común a todos los supuestos de recursos de inconstitucionalidad de cc. aa. contra normas con rango de ley del Estado, es necesario plantearse si la inconstitucionalidad de una ley de Presupuestos Generales del Estado puede afectar al ámbito de autonomía de una o varias cc. aa. Esta cuestión solo podrá res-

¹⁶ Según Giménez Sánchez (2012), inicialmente se preveía una disposición adicional segunda que residenciaba en la jurisdicción contencioso-administrativa las impugnaciones de actos y resoluciones dictados en aplicación de la LOEPSF, siendo finalmente aprobada la actual disposición adicional tercera que atribuye el conocimiento al TC, con independencia de que el acto impugnado tenga o no fuerza de ley.

ponderarse *in casu* y su extensión desborda los límites de este estudio, pero la concurrencia de este requisito es, desde luego, presupuesto necesario para dicha impugnación autonómica de una norma presupuestaria estatal (dado que, según jurisprudencia constitucional interpretativa de los arts. 162.1.a CE y 33.2 LOTC¹⁷, no caben en general las «autoimpugnaciones» autonómicas, no podrá producirse, en el caso concreto de la respectiva ley territorial de presupuestos, ni siquiera por intervención adhesiva)¹⁸.

En cuanto a la legitimación para impugnar disposiciones normativas sin fuerza de ley de las cc. aa., tanto la DA3 de la LOEPSF como el título V de la LOTC establecen la potestad del Gobierno para recurrir esta clase de normas. Por lo que respecta a las facultades de suspensión, en el caso del recurso de inconstitucionalidad el Gobierno podrá hacer uso de la facultad prevista en los artículos 161.2 de la CE y 30 de la LOTC, e interesar la suspensión de la ley de Presupuestos Generales de la comunidad autónoma impugnada. Sin embargo, las cc. aa. no podrán solicitar ni siquiera la medida cautelar de suspensión de la ley de Presupuestos Generales del Estado impugnada (mecanismo al que sí podrían pretender acudir en otras vías procesales, *v. gr.* art. 64.3 LOTC).

En tal caso, debe estarse a los artículos 62 a 67 de la ley rituaria constitucional. Siendo esta vía de impugnación un instrumento procesal exclusivo del Gobierno frente a las cc. aa., solo aquel podrá suspender la vigencia de la normativa presupuestaria autonómica sin rango de ley apelando al artículo 77 de la LOTC (de conformidad con el art. 161.2 CE). En conclusión: la facultad de suspender normas presupuestarias impugnadas quedará exclusivamente reservada a la impugnación por el Gobierno de leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las cc. aa. (DA3.2 LOEPSF y art. 30 LOTC), o de disposiciones normativas y actos sin fuerza de ley emanadas de cualquier órgano de las cc. aa. (art. 77 LOTC).

Por lo que atañe a los efectos de la prerrogativa estatal de suspensión, debemos estar a lo dispuesto en la DA3.2 de la LOEPSF, según el cual:

En el caso de que, en aplicación de lo dispuesto en el art. 161.2 CE, la impugnación de una ley de presupuestos produzca la suspensión de su vigencia se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado, hasta la aprobación de una ley que derogue, modifique o sustituya las disposiciones impugnadas o, en su caso, hasta el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 223/2006, de 6 de julio, ECLI:ES:TC:2006:223; y Sentencia del Tribunal Constitucional 176/2019, de 18 de diciembre, ECLI:ES:TC:2019:176.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 81/2020, de 15 de julio, ECLI:ES:TC:2020:81.

Esta previsión únicamente se refiere a las leyes de Presupuestos Generales, debiendo estimarse que respecto de todas aquellas normas (legales o de rango inferior) frente a las cuales se invoque el artículo 161.2 de la CE habrá de estarse a los efectos ordinarios del mismo.

En lo que específicamente respecta a la suspensión de la vigencia de las leyes de Presupuestos Generales, es necesario efectuar a continuación una serie de precisiones:

Primeramente, que cuando este segundo apartado de la mencionada DA3 se refiere a la prórroga automática de los presupuestos del ejercicio anterior, debe entenderse que la norma presume el carácter constitucional de tales previos presupuestos. Sin embargo, en el caso de que la norma presupuestaria del ejercicio anterior también adoleciera de inconstitucionalidad es menester concluir, atendiendo al espíritu de la ley, que la prórroga haya de retrotraerse al primer presupuesto anterior que no vulnere los principios establecidos en el artículo 135 de la CE y desarrollados por la LOEPSF. Tal cosa, sin embargo, no deja de plantear problemas por la presunción de constitucionalidad de todas las leyes (también las de presupuestos) y la preclusión del plazo para impugnarlas que indudablemente habrá ya acaecido en esta especial tesitura. Ese plazo legal es, como se sabe, de tres meses desde su publicación oficial, con arreglo al artículo 33.1 de la LOTC, salvo que interpretativamente se entendiera aplicable, en el presente contexto específico, dicho plazo, pero situando su *dies a quo* en el de entrada en vigor de la suspensión de la posterior ley de presupuestos como consecuencia de la impugnación de esta última con invocación gubernamental del artículo 162.1 de la CE, opción que plantearía dificultades, también, por lo que atañe al ejercicio del derecho de acción de inconstitucionalidad con respecto a tal ley, así como desde la perspectiva del propio objeto de dicha acción, que viene dado por la ley suspendida, y no por la ley a prorrogar.

Todo lo señalado pone en tela de juicio el automatismo aparente de la suspensión y de la prórroga, que se derivaría de una lectura superficial de la, por otra parte, lacónica y lapidaria DA3.2 de la LOEPSF, haciendo necesario, con todas las dificultades antes apuntadas, analizar (prejuizar) también la constitucionalidad de la norma a prorrogar. Asimismo, podría darse el caso de que los presupuestos del año anterior también estuvieran recurridos, supuesto en que la prórroga automática no podría referirse a estos últimos, sino a los primeros presupuestos anteriores cuyo carácter constitucional fuera indubitado. Puede dejarse apuntado, por tanto, la posibilidad de que el Gobierno invocara el artículo 161.2 de la CE al amparo de la DA3 de la LOEPSF, interesando la prórroga de presupuestos que no sean los del ejercicio anterior, lo cual podría eventualmente hacer compatible esta pretensión con el espíritu de la norma examinada.

La segunda serie de precisiones apuntadas se refieren a que la DA3.2 de la LOEPSF solo contempla como supuestos del fin de la prórroga presupuestaria (1) la aprobación de unos nuevos presupuestos para el ejercicio siguiente al impugnado, (2) la derogación, modificación o sustitución de las disposiciones impugnadas o (3) el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada. Sin embargo, no parece que dicho precepto agote o cierre el paso a

otras posibles causas del levantamiento de la suspensión, siendo también lógica causa de fin de prórroga presupuestaria (4) la apreciación por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados de la concurrencia de alguna de las situaciones del artículo 135.4 de la CE. Esta apreciación, de hecho, no solo levantaría la suspensión, sino que convalidaría la constitucionalidad de la ley de Presupuestos Generales impugnada, y, sin perjuicio del estudio ulterior en este mismo trabajo de los efectos que ello tiene sobre el proceso constitucional, debería provocar el fin de dicha prórroga.

En tercer lugar, debe apuntarse que el primero de los supuestos extintivos de la prórroga presupuestaria adolece de una formulación imprecisa, pues la DA3.2 de la LOEPSF establece que «se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado». Si se analiza con detenimiento el enunciado transcrito, se comprobará que carece manifiestamente de sentido que, por el hecho de aprobarse la ley de presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado, quede levantada la suspensión de unos presupuestos que vayan a seguir desplegando efectos potencialmente inconstitucionales lo que reste de ejercicio. ¿Por qué la mera aprobación de una ley de Presupuestos Generales del ejercicio siguiente, aún no en vigor, habría de determinar el levantamiento de la suspensión de una norma impugnada ante el TC? Necesariamente ha de entenderse la disposición en otro sentido.

Atendiendo a la *mens legislatoris*, o bien se concluye que existe una errata y donde dice «impugnado» habría de decir «prorrogado», de suerte que el sentido del precepto fuera que «se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los presupuestos del ejercicio siguiente al prorrogado»; o bien se considera que donde se expresa «aprobación» en realidad se hace referencia a «vigencia», de suerte que el precepto se referiría a que «se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la vigencia de los presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado».

La primera de las interpretaciones propuestas es manifiestamente insatisfactoria por reiterar otro de los supuestos previstos en la norma: la aprobación de los presupuestos del ejercicio siguiente al prorrogado es el mismo supuesto que el de «la aprobación de una ley que derogue, modifique o sustituya las disposiciones impugnadas», que presumiblemente sería una ley de presupuestos. La segunda, en cambio, sin suponer duplicidad de supuestos de hecho, es plenamente conforme con el espíritu de la norma (fin del supuesto de prórroga con la entrada en vigor de los nuevos presupuestos del año siguiente al suspendido) y permite hacer una interpretación menos arriesgada que la de presumir una errata del legislador («impugnado» por «prorrogado»), entendiendo que el legislador ha equiparado los términos «aprobar» y «entrar en vigor».

Finalmente, en cuanto a los efectos prácticos de la prórroga producida por la aplicación de la DA3 de la LOEPSF y del artículo 161.2 de la CE, al ser semejantes a las que plantea la estimación de un recurso de inconstitucionalidad contra los presupuestos recurridos ante

el TC, nos remitimos a lo que más adelante se expone al respecto en el apartado 10.2 del presente trabajo.

10. Terminación del proceso de declaración de inconstitucionalidad: efectos de una sentencia estimatoria por déficit excesivo y posible terminación sobrevenida por convalidación parlamentaria ex artículo 135.4 del texto constitucional

La finalización ordinaria de cualquier proceso constitucional es la sentencia, de acuerdo con el artículo 86.1 de la LOTC. Lo cual no obsta a que en otros supuestos el enjuiciamiento constitucional se vea forzado a finalizar acudiendo a figuras extraordinarias como la renuncia, el desistimiento o la caducidad (arts. 80 y 86.1 LOTC). El TC también se ha referido a las figuras del allanamiento o de la satisfacción extraprocesal de la pretensión (véase el fundamento jurídico 3.º de su Auto 350/1990, de 2 de octubre). Apuntado lo anterior, deberán estudiarse separadamente los efectos de la sentencia que declare la inconstitucionalidad (siquiera parcial) de la ley de Presupuestos Generales, y los de aquella resolución que reconozca la carencia sobrevenida de objeto en el proceso constitucional por convalidación de la norma impugnada mediante la suspensión sobrevenida de las reglas fiscales acordada por el Congreso de los Diputados en discrecional aplicación de lo previsto en el artículo 135.4 de la CE.

10.1. Terminación por sentencia estimatoria

En lo referente a la declaración de inconstitucionalidad de la ley de presupuestos, a los efectos que interesan en el presente trabajo, habría de suponerse que se trata de una inconstitucionalidad por vulneración del principio de estabilidad presupuestaria, de los apartados 2 y 3 del artículo 135 de la CE según lo estudiado anteriormente. Los presupuestos que incurrieran en «déficit excesivo» serían declarados inconstitucionales por el TC, y ello hace necesario plantear cuáles serían los concretos efectos que produciría dicho pronunciamiento respecto de la norma enjuiciada, a la vista de las previsiones del artículo 39 de la LOTC y de la jurisprudencia constitucional relativa al precepto.

Dada la naturaleza de la contravención de la Carta Magna (criterios matemáticos, técnicos, abstractos y susceptibles de difícil modulación), parece difícil imaginar que el TC dictara una resolución de las denominadas «interpretativas». Si bien es cierto que el principio de conservación de las normas aconsejaría plantear posibilidades que resulten conformes con la Constitución, estimando (por enunciar la concreta interpretación de la norma que es conforme con el texto constitucional) o desestimando (por existir diversas interpretaciones constitucionales de la norma impugnada) el recurso; en el caso que nos ocupa y por la na-

turalidad de la vulneración, no parece que dichas sentencias interpretativas sean adecuadas para poner fin al proceso constitucional.

Por lo que respecta a las sentencias manipulativas o a las aditivas, como manifestación de la intervención positiva del TC y de su actuación limítrofe con la del legislador, tampoco parece que sean instrumento oportuno para poner fin a la situación de inconstitucionalidad de la norma. No parece razonable amparar bajo estas figuras, más propias del constitucionalismo italiano que del nuestro, una suerte de modificación general de los créditos presupuestarios para reconducir el presupuesto al límite constitucional de déficit estructural. El tribunal atravesaría así, indebidamente, la divisoria entre el legislador negativo, papel que resulta admisible para la Alta Corte según la primigenia concepción kelseniana a la que se adscribe nuestro modelo de justicia constitucional, y el legislador positivo, adverso esto último no solo a la construcción kelseniana, sino aun al todavía más clásico principio de separación de poderes.

Finalmente, cabe plantearse tanto la posibilidad de que el TC dictara una «sentencia-delegación» (instando al legislador para que dicte, a la mayor brevedad posible, una norma presupuestaria conforme con la Constitución atendiendo a ciertos criterios), como la posibilidad de que sentenciara declarando la inconstitucionalidad de los presupuestos, pero sin aunar a dicho pronunciamiento una declaración de nulidad. A ambos efectos, véase el fundamento jurídico 3.º de la STC 132/2010, de 2 de diciembre.

En cuanto a la posibilidad de una eventual «sentencia-delegación» como modo de terminar el proceso de enjuiciamiento constitucional, no parece ser la técnica más adecuada, puesto que la vulneración constitucional apreciada (presupuesto que implica un déficit estructural superior al permitido por la LOEPSF a la que remite el art. 135.2 CE) es difícilmente subsanable por esta vía sin que el Supremo Intérprete de la Constitución quede convertido formal y materialmente en un verdadero –e indebido– legislador positivo, indicando, por ejemplo, a las Cortes Generales los estados presupuestarios o créditos a recortar y en qué cuantía.

Por otra parte, aunque parece menos difícil imaginar una sentencia de inconstitucionalidad que, apreciando vulneración del artículo 135.2 de la CE (y del art. 3.1 LOEPSF a su amparo), declare la inconstitucionalidad de los presupuestos recurridos sin unir a dicho pronunciamiento la nulidad de la disposición recurrida por considerar que tal consecuencia (la nulidad) «crearía un vacío en el Ordenamiento jurídico no deseable», a ello debe oponerse que la institución de la prórroga presupuestaria saldría a rescate del ordenamiento, evitando dicho vacío. En la medida en que los presupuestos devinieran inconstitucionales y nulos, nada obstaría a que, inmediata y automáticamente, los presupuestos del año anterior quedaran prorrogados y desplegaran efectos durante el resto del ejercicio. Así, la doctrina de segregar declaración de inconstitucionalidad y nulidad, expuesta, entre otras, en la ya mencionada STC 132/2010 (con cita de otras como la STC 131/2010, de 2 de diciembre, y, en esta, las SSTC 45/1989, de 20 de febrero; o 138/2005, de 26 de mayo) devendría innecesaria, por no crearse un vacío normativo presupuestario cuya inmensa trascendencia macroeconómica pudiera aconsejar la declaración de inconstitucionalidad sin nulidad.

10.2. Paradojas de la prórroga presupuestaria como consecuencia de la nulidad declarada por sentencia estimatoria de inconstitucionalidad de la ley de presupuestos

Lo anterior impone considerar cuáles serían los efectos de una sentencia estimatoria de la inconstitucionalidad de los presupuestos: no resulta problemático suponer que, al haber sido estos anulados íntegramente, el tenor del artículo 134.4 de la CE («Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente») sería aplicable, prorrogándose automáticamente los del ejercicio anterior hasta la aprobación de unos nuevos. La aplicación de dicha prórroga salvaría la gestión ordinaria y continuada de los servicios públicos, permitiendo la ejecución de las partidas presupuestarias con la relativa normalidad inherente a dicho instituto de la *prorrogatio* aplicado a las cuentas públicas, y evitando que se produjeran en España situaciones análogas a las de derecho comparado como el cierre de la Administración en los Estados Unidos de América (*government shutdown*).

Debe destacarse, sin embargo, que esta modalidad de la prórroga presupuestaria no es idéntica (o, al menos, no se aplica de forma idéntica) a su versión original del artículo 134.4 de la CE: en el caso aquí estudiado, la prórroga es consecuencia de una declaración de inconstitucionalidad de unos presupuestos que, en principio, se habrían aplicado temporalmente. Cuando unos presupuestos quedan prorrogados automáticamente el 1 de enero porque a fecha de entonces no se ha aprobado una norma correspondiente para el ejercicio en curso, todas y cada una de las partidas y créditos coinciden (puesto que ambas previsiones son idénticas). En cambio, si se produjera una prórroga presupuestaria como consecuencia de una declaración de inconstitucionalidad de otros presupuestos (distintos, potencialmente, a los prorrogados desde el ejercicio anterior) pueden existir discordancias cuantitativas y cualitativas entre la ley de presupuestos inconstitucional y la anterior prorrogada como consecuencia de la anulación. Esas discordancias pueden complicar seriamente los efectos de la prórroga e incluso poner en peligro servicios o actuaciones públicas.

Pensemos en el caso de «divergencias cualitativas» entre presupuestos: los declarados inconstitucionales podrían contener partidas de gasto que en los prorrogados sencillamente no existieran. Comprobaríamos cómo podría haber programas cuya previsión desapareciera y su financiación automáticamente quedara suprimida, así como (situación menos problemática que la anterior) créditos o programas que «revivirían» por no haber sido presupuestados en la norma declarada inconstitucional, pero sí en el presupuesto prorrogado. El primero de los casos sería de complejidad manifiesta por privar de financiación y recursos a un servicio público que se estaría desempeñando, si bien cabría plantear el eventual recurso a figuras financieras como las del artículo 51 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria (transferencias, generaciones, ampliaciones e incorporaciones de crédito, así como créditos extraordinarios y suplementos de crédito; todas ellas desarrolladas en los preceptos subsiguientes del mismo texto legal) como intento de dar remedio parcial a la cuestión.

Considerando ahora las «divergencias cuantitativas», aquellas constituidas por discrepancias en la dotación de créditos presupuestarios, el principal reto que plantearían es el agotamiento sobrevenido del crédito presupuestario por la fecha de declaración de inconstitucionalidad, la ejecución presupuestaria efectuada hasta entonces y la cuantía que el presupuesto prorrogado fijara para el mismo programa el ejercicio anterior. Con carácter ilustrativo: ¿en qué situación quedaría un programa cuya dotación se hubiera duplicado por unos presupuestos que fueran declarados inconstitucionales a menos de tres meses del cierre del ejercicio y que ya hubiera ejecutado el porcentaje correspondiente del crédito a la fecha de declaración de inconstitucionalidad? Si se volvieran a aplicar los presupuestos del ejercicio anterior, resultaría probablemente que ya se ha ejecutado más del 100 % del crédito previsto, de suerte que se habría agotado la previsión presupuestaria para la actividad u organismo correspondiente. Del mismo modo, y también menos problemática, se puede plantear la posibilidad contraria: que la prórroga presupuestaria suponga un incremento del crédito presupuestario para una determinada actividad u organismo.

Para evitar todas estas dificultades «cuantitativas» o «cualitativas», sería necesario recurrir los presupuestos antes del día 1 de enero de cada año (o, en caso de aprobación posterior, durante el ejercicio ya en curso, recurrir ante el Alto Tribunal antes del primer día de comienzo de vigencia o aplicabilidad de la ley presupuestaria aquejada de déficit excesivo). A la impugnación anterior habría de sumarse la invocación del artículo 161.2 de la CE en el mismo momento de la formulación del recurso de inconstitucionalidad. Esta estrategia, que solo será posible, por lo que respecta a la interposición del recurso, antes del inicio de vigencia de la correspondiente ley de presupuestos cuando la misma tenga *vacatio legis* (lo que es menos presumible en caso de aprobación durante el ejercicio correspondiente que si esa aprobación tiene lugar antes del inicio de dicho ejercicio), presenta dos claros problemas: primero, que solo es aplicable respecto de los presupuestos de las cc. aa.; y, segundo, que la preparación y estudio que exige redactar un recurso de inconstitucionalidad (más aún contra una norma como la ley de Presupuestos Generales, teniendo en cuenta el complicado fundamento de la impugnación y la argumentación jurídico-económica a desplegar) difícilmente es compatible con los breves plazos que mediarían entre la publicación de los presupuestos (pocos días antes de finalizar el año) y la entrada en vigor de los mismos (el 1 de enero del año siguiente). De hecho, como antes se decía, en el caso de que los presupuestos se publicaran una vez comenzado el año en que deban desplegar efectos (*v. gr.* el día 18 de marzo de 2023 en el caso de los presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2023, *ex* disposición final cuarta de la Ley 2/2023, de 16 de marzo, publicada en el Boletín Oficial de la Generalidad de Cataluña de 17 de marzo de 2023), resultaría recomendable la interposición del recurso en el mismo momento de la correspondiente ley de presupuestos, limitando al máximo el despliegue de los efectos de esta y, por tanto, las teóricas discrepancias examinadas más arriba.

Por otra parte, los distintos problemas (o aporías) a los que se ha apuntado son consecuencia de la sucesión en el tiempo de normas jurídicas, lo que podría hacer aconsejable –al objeto de resolver estos conflictos de la forma menos dañosa para el interés general y conservar el *statu quo* público estatal y social– acudir a las disposiciones transitorias del Código

Civil, a las que la doctrina científica y la jurisprudencia de los distintos órdenes jurisdiccionales han terminado reconociendo el carácter de derecho transitorio común (*v. gr.* Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 23 de mayo de 2012, rec. núm. 7113/2010, ECLI:ES:TS:2012:3879, fundamento jurídico 6.º C). Que la naturaleza de derecho transitorio común específicamente otorgada a dichas disposiciones transitorias del Código Civil no se fundamente en el artículo 4.3 del mismo cuerpo normativo en nada empece al debate sobre la autointegración del derecho administrativo y la muy matizada aplicación que a este se le puede hacer de la cláusula general de supletoriedad del citado precepto del Código Civil (*v. gr.* Sentencia 53/2020 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de enero, rec. núm. 1159/2015, ECLI:ES:TS:2020:124, fundamento jurídico 6.º). En definitiva, este carácter transversal de las disposiciones transitorias del Código Civil debería orientarse en ejecución de sentencia, en conexión con el artículo 80.2.º de la LOTC, y la remisión que este último precepto realiza a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa precisamente en materia de ejecución de las resoluciones del TC, a la citada minoración o supresión de conflictos, así como a la conservación del *statu quo*, siempre sometida a las consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad y sin contravenir el sentido de la misma.

10.3. La ejecución de la sentencia estimatoria de la inconstitucionalidad de la ley de presupuestos por déficit excesivo

En cuanto a la ejecución de la sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad de la Ley de presupuestos generales, es preciso plantear si resulta de aplicación el artículo 92 de la LOTC, relativo a la garantía del cumplimiento efectivo de las resoluciones del tribunal. Debe comenzarse por determinar cuándo podría activarse este precepto. A su tenor, caben dos hipótesis: bien que la propia sentencia lo aplique en los términos que el mismo especifica, o bien que, no conteniendo tal pronunciamiento expreso la sentencia, se advierta con posterioridad su falta de cumplimiento efectivo, bien sea de oficio (apdo. 4, y también apdo. 1 por analogía: si el TC puede declarar aplicable el precepto en sentencia, podría hacerlo también de manera sobrevenida), bien a instancia de parte (apdos. 3 y 4).

Aunque la prórroga del presupuesto del ejercicio pudiera considerarse automáticamente operativa por aplicación del artículo 134.4 de la CE (o precepto equivalente del estatuto de autonomía de que se trate, o incluso de la LOFCA), podría resultar conveniente, por razones fundadas de seguridad jurídica, que el Supremo Intérprete de la Constitución dispusiera, como medida ejecutiva de su resolución, la prórroga presupuestaria. Dicho pronunciamiento no solo reforzaría los efectos *ope legis* de la prórroga, sino que permitiría advenir con mayor facilidad la comisión de eventuales incumplimientos para, en su caso, acudir a las figuras coercitivas previstas en el artículo 92 de la LOTC.

Caso de advertirse el incumplimiento de la sentencia (verbigracia, por incumplirse la prórroga presupuestaria), el tribunal, de oficio o a instancia de alguna de las partes, podrá

–previo requerimiento en los términos del precepto– adoptar alguna de las cuatro medidas que prevé el artículo 92.4 de la LOTC. De entre ellas destaca la establecida en la letra c): la ejecución sustitutoria, pudiendo requerir el tribunal la colaboración del Gobierno de la nación a fin de que adopte «las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la resolución». Atendido el ámbito material y los supuestos de hecho contemplados en el mencionado precepto, la fórmula citada invita a pensar en la aplicación del artículo 155 de la CE (véase por su semejanza, aunque no se refiera a este supuesto, el artículo 26 de la LOEPSF).

10.4. Terminación por carencia sobrevenida de objeto mediante aplicación del artículo 135.4 de la CE: apreciación del Congreso de los Diputados que convalida la constitucionalidad de la ley de presupuestos recurrida

Examinadas separadamente las eventuales vicisitudes aparejadas a una terminación «normal» del procedimiento mediante sentencia, de conformidad con el artículo 86 de la LOTC, procede ahora analizar la segunda posible forma de terminación del procedimiento de declaración de inconstitucionalidad: la carencia sobrevenida de objeto por suspensión (igualmente sobrevenida) de las reglas fiscales en aplicación del artículo 135.4 de la CE. Con carácter introductorio, recuérdese que según reiterada jurisprudencia constitucional (*v. gr.* fundamento jurídico 2.º de la STC 179/1998, de 16 de junio) «en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones». Así, en el caso de que el Congreso de los Diputados apreciara, durante la sustanciación del procedimiento, que concurre alguna de las situaciones del artículo 135.4 de la CE y suspendiera la vigencia de las reglas fiscales, se produciría una convalidación de los presupuestos impugnados, por lo que en el momento del examen jurisdiccional el producto normativo sujeto a fiscalización se atemperaría manifiestamente a los límites y condiciones constitucionales.

En su Dictamen 164/2012, el Consejo de Estado expresó en la letra B de su apartado XI lo siguiente:

La jurisprudencia constitucional ha conocido de supuestos en los cuales, estando en suspenso la ley autonómica recurrida, la Comunidad Autónoma en cuestión aprobó una nueva ley sobre la misma materia, sanando los vicios de inconstitucionalidad apreciados por el Estado recurrente y poniendo así fin al procedimiento por satisfacción extraprocésal de la pretensión (ATC 49/1981, de 12 de mayo; ATC de 23 de mayo de 1985; ATC 232/1988, de 16 de febrero; y ATC 103/1997, de 8 de abril): en el último de estos Autos se dice que, en casos como los mencionados, «el TC ha de verificar» si la nueva norma «ha venido o no a derogar o sustituir los preceptos impugnados»; y cuando, mediando la suspensión de la ley autonómica recurrida, se ha promulgado una nueva ley en la misma materia (ATC

127/1992, de 12 de mayo) o en materias conexas (ATC 72/1991, de 26 de febrero) que siguen mereciendo tachas de inconstitucionalidad, el TC ha considerado que el Estado debe entablar un nuevo recurso de inconstitucionalidad y no basta con la ampliación de la demanda principal.

En el supuesto que ahora se nos plantea no hay una nueva ley de presupuestos que sane los vicios de inconstitucionalidad o derogue la norma recurrida, pero análogamente sí hay un acto (la apreciación del Congreso) cuyos efectos determinan la constitucionalidad *ex post facto* de la norma impugnada, que goza de tal virtualidad «sanatoria» al amparo de una expresa previsión constitucional (art. 135.4 CE). Por ello, aunque en el caso de la suspensión de reglas fiscales no haya una derogación de la norma recurrida, sí que hay causa de desaparición del objeto y del contenido de la controversia jurisdiccional inicialmente suscitada ante el TC, porque los presupuestos devienen constitucionales ex artículo 135.4 de la CE. Ahora bien, una vez se alegue la suspensión de las reglas fiscales por alguna de las partes, ¿puede el TC verificar la constitucionalidad de la apreciación del Congreso?

10.5. ¿Justiciabilidad de la apreciación parlamentaria al examinar la carencia sobrevenida de objeto?

Sin perjuicio de lo analizado en el sexto epígrafe de este trabajo, procede plantearse ahora, al hilo de la conclusión alcanzada en el subepígrafe precedente de este trabajo, si la verificación a la que en él se acaba de hacer referencia (previa y conducente a la declaración de la carencia sobrevenida de objeto), por parte del TC, acerca de la constitucionalidad del propio acuerdo parlamentario liberatorio de la *golden rule* y consiguientemente sanatorio *ex post facto* de la ley recurrida, sería una vía procesal adecuada para que el TC controlara la conformidad con la Ley Fundamental de dicha suspensión parlamentaria de las reglas fiscales. ¿Esta fiscalización del Alto Tribunal, de la suspensión de dichas reglas acordada por el Congreso al amparo del artículo 135.4 de la CE, tendría carácter meramente formal, o permitiría a la Alta Corte entrar al análisis material de la misma y comprobar que lo acordado efectivamente por la citada Cámara parlamentaria es conforme con la Carta Magna? Sin que parezca que dicha verificación sea el cauce procesal idóneo para el control de constitucionalidad de la suspensión de las reglas fiscales, tampoco puede privarse al TC de cualquier clase de examen del acto parlamentario, en especial cuando la verificación tenga por objeto comprobar que se dio efectivamente la causa alegada de desaparición del objeto.

No obstante lo anterior, el Supremo Intérprete de la Constitución (art. 1 LOTC) goza de la capacidad necesaria para apreciar, con independencia de las alegaciones de las partes, que el objeto del proceso constitucional subsiste en supuestos burdos, evidentes o manifiestos, como –en el ejemplo de la derogación– una hipotética derogación de la ley enjuiciada llevada a cabo por una norma reglamentaria o por una norma aún no publicada en el boletín oficial correspondiente. ¿Habilita este fundamento que el Tribunal pudiese fiscali-

zar la subsistencia del objeto del proceso de declaración de inconstitucionalidad porque la suspensión de las reglas fiscales fuera manifiestamente contraria al texto constitucional? No parece que tal pregunta pueda responderse afirmativamente: obsérvese cómo los vicios planteados en el ejemplo de la derogación se refieren a circunstancias ajenas al contenido de la norma derogatoria (falta de publicación, inferior rango jerárquico), mientras que en el supuesto de la apreciación del Congreso de los Diputados basada en el artículo 135 de la CE, el juicio acerca de que se produce tal concurrencia de las circunstancias constitucionalmente habilitantes es el contenido y la esencia misma del acto parlamentario. No son situaciones equiparables.

A pesar de esta conclusión, sí puede admitirse sin excesivos reparos que el TC desestimara la existencia de satisfacción extraprocesal en caso de vicios evidentes, manifiestos y ajenos a la esencia de la apreciación (v. gr. falta de publicación del acuerdo del pleno de la cámara, o suspensión de las reglas fiscales acordada por mayoría simple). Así, y salvo activación de vías que ampliaran su cognición al examen de la regularidad constitucional del acuerdo parlamentario convalidatorio del presupuesto excesivamente deficitario o endeudado (tal vez al amparo de los arts. 84 u 88.1 LOTC, opciones no exentas de dificultades, sin embargo), la Alta Corte limitaría su labor fiscalizadora a la comprobación de que concurren los elementos indispensables para apreciar la potencial satisfacción extraprocesal de la controversia originaria.

El corolario de todo lo expuesto es que, como consecuencia de una eventual suspensión parlamentaria de las reglas fiscales acaecida durante la tramitación del procedimiento constitucional ante el TC, este habrá, en su caso, de acordar la finalización de dicho procedimiento de control de constitucionalidad de la pertinente ley de presupuestos por carencia sobrevenida de objeto, al haber quedado convalidada dicha ley a consecuencia del acuerdo citado del Congreso aprobado al amparo del artículo 135.4 de la CE, con la consiguiente constitucionalidad del presupuesto inicialmente impugnado por déficit excesivo, precisamente porque con ello, sobrevenidamente, ha dejado de ser excesivo.

11. Consideraciones finales

La reforma del artículo 135 de la CE incorporó a nuestro derecho los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública que constituyen parámetro de constitucionalidad, tanto de las leyes de presupuestos como del resto del ordenamiento jurídico. En previsión de tensiones económicas y políticas, el constituyente reformador incluyó un mecanismo de flexibilización que garantizara la sostenibilidad del Estado social, incluso cuando el más laxo concepto de déficit estructural (frente al déficit contable o aritmético) no fuera suficiente para garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos. Sin embargo, tanto la *golden rule* como el mecanismo de suspensión de reglas fiscales proponen desafíos teóricos y prácticos que los autores de la reforma parecen no haber detectado.

Cabe pensar en escenarios donde una ley de presupuestos dé paso a un déficit estructural superior al fijado en la normativa europea, con inéditos, complejos –y probablemente ni siquiera anticipados por los redactores de la reforma constitucional ni por el legislador orgánico– efectos y retos jurídicos. Tanto de índole procesal (impugnabilidad de la norma presupuestaria, parámetro de constitucionalidad de la misma, régimen y efectos del recurso, suspensión cautelar de dicha norma), cuanto incluso jurídico-material (consecuencias de la suspensión presupuestaria cautelar, efectos de la inconstitucionalidad del presupuesto por déficit excesivo). En este sentido, el artículo 135 de la CE y su desarrollo orgánico plantean, al menos, tantas dificultades cuantos problemas solventan, exigiendo un análisis jurídico como el que se ha planteado aquí, junto con eventuales soluciones para un debate que es necesario emprender y culminar.

Trascender del examen formal de la reforma constitucional de 2011, entrar al fondo de la misma, a las consecuencias prácticas de su articulación normativa, y teorizar sobre su aplicación a supuestos financieros que incluso pueden ser poco remotos, o poco difíciles de acaecer en la praxis, como se ha hecho en este trabajo, ha permitido poner de manifiesto en él –entre otras cuestiones– la complicada justiciabilidad de la apreciación parlamentaria a que se refiere el artículo 135.4 de la CE. Del mismo modo, ha posibilitado apuntar cómo y hasta qué punto (y hasta cuál no) la jurisprudencia del Supremo Intérprete de la Constitución sobre los presupuestos habilitantes en el real decreto-ley puede extrapolarse al enjuiciamiento de la suspensión de las reglas fiscales. También ha brindado la ocasión de ahondar el análisis acerca de la aplicabilidad del régimen procesal-constitucional al objeto de este estudio, imbricando el marco constitucional-presupuestario y las especialidades procedimentales de la LOTC. Estas cuestiones han exigido plantear soluciones empleando los instrumentos legales y jurisprudenciales de los que se dispone, buscando dispensar un tratamiento coherente con el conjunto del ordenamiento jurídico.

Se ha comprobado cómo las relaciones entre el Estado y las cc. aa. y las interacciones entre el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Tribunal Constitucional exceden del régimen meramente financiero (LOEPSF) y hacen imprescindible la aplicación de institutos procesales (LOTC) o de Derecho Común. Y han quedado de manifiesto las complejidades y las eventuales aporías que puede producir la garantía jurisdiccional del principio de estabilidad presupuestaria ante el Tribunal Constitucional. En respuesta, se han enunciado vías que, *de lege data*, pueden aportar soluciones razonables y jurídicamente consistentes, sin perjuicio, incluso, de realizar propuestas *de lege ferenda* allí donde se ha considerado aconsejable (como la regulación, en la normativa reglamentaria del Congreso de los Diputados, del procedimiento de suspensión de las reglas fiscales o *golden rule*). El no fácilmente discernible papel del derecho de la Unión en el régimen constitucional de estabilidad presupuestaria, el complejo control constitucional de la apreciación del Congreso a que se refiere el artículo 135.4 de la CE, o las perplejidades jurídicas y aplicativas que produciría la inconstitucionalidad de leyes presupuestarias por déficit excesivo, son algunos de los aspectos fundamentales que, examinados en el trabajo que aquí concluye, requieren de mayor desarrollo para garantizar que al principio de estabilidad presupuestaria se aúne el de seguridad jurídica.

Referencias bibliográficas

- Aguar de Luque, L. y Rosado Iglesias, G. (2001). La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías. *Cuadernos de Derecho Público*, 12, 9-62.
- Álvarez Conde, E. et al. (2011). La reforma del Artículo 135 CE. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, 159-210.
- Armengol i Ferrer, F. (2018). Condicionalidad en una Unión de Derecho: el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). *Revista Vasca de Administración Pública*, 110, 49-75.
- Arroyo Gil, A. (2010). La reforma constitucional de 2000 y las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal Alemana. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 10, 40-71.
- Bar Cendón, A. (2012). La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea. *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 59-88.
- Blanco Valdés, R. L. (2011). La reforma de 2011: de las musas al teatro. *Claves de Razón Práctica*, 216, 8-18.
- Cordero González, E. M. (2012). La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los Länder. *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 289-324.
- Falcón y Tella, R. (2011). La reforma del artículo 135 de la Constitución. *Revista General de Derecho Europeo*, 25, 1-9.
- Favoreu, L. (1990). El bloque de la constitucionalidad. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 5, 45-68.
- Favoreu, L. y Rubio Llorente, F. (Eds.). (1991). *El bloque de la constitucionalidad (Simposium franco-español)*. Civitas.
- Fernández Rodríguez, T. R. (1981). *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad: en torno al artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Civitas.
- Fernández-Wulff, P. (2012). *Límites constitucionales al gasto público, Suecia, Reino Unido, Suiza, Chile y Alemania*. Fedea. <https://www.fedea.net/limites-constitucionales/publicacion.html>
- García Roca, J. (1998). Criterios para el reparto de competencias y bloque de la constitucionalidad. En *Derecho Público de Castilla y León* (pp. 403-422). Universidad de Valladolid.
- García Roca, J. (2013). El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento. *Crónica Presupuestaria*, 1, 40-93.
- García Roca, J. y Martínez Lago, M. Á. (2015). La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre. *Revista Española de Derecho Europeo*, 54, 89-153.
- Giménez Sánchez, I. (2012). Comentario al dictamen del consejo de estado de 1 de marzo de 2012, sobre el «Anteproyecto de ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 535-550.
- Kölling, M. (2012). Los límites de la deuda pública según la reforma de la Ley Fundamental Alemana de 2009. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 16, 74-10.
- Martínez Lago, M. Á. (2013). La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: Naturaleza, función y principios generales. Instrumentación de las reglas numéricas. *Crónica Presupuestaria*, 1, 147-185.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2013). El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: reflexiones a propósito de una

- peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 42, 27-60.
- Medina Guerrero, M. (2012). La reforma del artículo 135 CE. *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 131-164.
- Medina Guerrero, M. (2014). La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal. *Revista de Estudios Políticos*, 165, 189-210.
- Moreno González, G. (2021). Las cláusulas de escape de las reglas de estabilidad presupuestaria en la Unión Europea y España ante situaciones de crisis extraordinaria. *Diálogos jurídicos: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, 6, 65-88.
- Pérez Tremps, P. (1990). Derecho comunitario y bloque de la constitucionalidad. En *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español* (pp. 209-213). Ministerio de Administraciones Públicas.
- Piniella Sorli, J. S. (1994). *Sistema de fuentes y bloque de constitucionalidad: encrucijada de competencias*. Bosch.
- Requejo Rodríguez, P. (1997). *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*. Universidad de Oviedo.
- Ridaura Martínez, M.^a J. (2012). La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional? *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 237-260.
- Ripollés Serrano, M. R. (2013). La reforma constitucional española de 2011: antecedentes, tramitación y el epigono de la LO 2/2012. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 27, 73-93.
- Rodríguez Bereijo, Á. (2013). La reforma constitucional del artículo 135 de la CE y la crisis financiera del Estado. *Crónica Presupuestaria*, 1, 5-39.
- Rubio Llorente, F. (1989). El bloque de constitucionalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 27, 9-37.
- Ruiz-Huerta Carbonell, J. (2012). Algunas consideraciones sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución Española. En E. Álvarez Conde y C. Souto Galván (Coords.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria* (pp. 145-168). Instituto de Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos.
- Tajadura Tejada, J. (2011). Reforma constitucional e integración europea. *Claves de Razón Práctica*, 216, 20-28.

Francisco Javier Donaire Villa. Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid y abogado. Autor de más de un centenar de publicaciones científicas (libros, artículos de revista y capítulos de libro). Ha sido profesor en la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de España y profesor invitado de doctorado y máster en la Universidad de la Baja California y en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México, en ambos casos), en la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la Universidade Federal do Pará (Brasil) y en la Universidad Nacional Autónoma Gabriel René Moreno (Bolivia). Tutor en el Máster Universitario en Derecho Constitucional de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ha desarrollado estancias de investigación en la Universidad Libre de Bruselas (Bélgica) y en la Escuela Universitaria Superior Sant'Anna de Pisa (Italia). <https://orcid.org/0000-0002-7449-8177>

Luis Miguel Carazo Domínguez. Abogado del Estado. Graduado en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Graduado en Enseñanzas Artísticas Superiores de Música, en la modalidad de Interpretación del Clavicémbalo, por el Real Conservatorio Superior de Música de Madrid.