

ALA MESA DEL SENADO

El **GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO**, al amparo del artículo 73 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y del artículo 188 del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente **PROPUESTA DE PLANTEAMIENTO DE CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES** para que el Pleno del Senado requiera formalmente al Gobierno por la falta de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2026.

La presente propuesta de conflicto de atribuciones constitucionales entre el Senado y el Gobierno se interpone por la falta de ejercicio por parte de éste de su competencia de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2026 como establece el artículo 134.1 de la Constitución, lo que impide y frustra por completo que estos sean remitidos al Congreso de los Diputados y que luego puedan ser tramitados por el Senado.

La dejación de esta competencia por parte del Gobierno impide que el Senado pueda ejercer la función constitucional que le atribuye tanto el artículo 66.2 de la Constitución que establece que “*Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución*” como el artículo 134.1 que establece que “*Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación*”.

La Ley de Presupuestos es una ley especial. Tiene una vigencia de un año y es uno de los casos excepcionales en que la Constitución obliga taxativamente a presentar un proyecto de ley en plazo. Cuenta con una previsión constitucional específica en el artículo 134, regulada separadamente de la competencia legislativa del artículo 66, y la referencia muy clara a un procedimiento legislativo de carácter especial para su formación, presentación y debate. Numerosas son las Sentencias del Tribunal Constitucional en relación con las Leyes de Presupuestos Generales del

Estado y, en prácticamente todas ellas, se ha hecho referencia a la naturaleza especial de esta norma. La STC 34/2018, de 12 de abril, resumiendo la doctrina de este Alto Tribunal sobre la naturaleza jurídica de las Leyes de Presupuestos, ha señalado lo siguiente: *«La Ley de presupuestos es una norma singular por su vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica. (...) Esta singularidad se refleja en el propio artículo 134 CE que (...) atribuye en exclusiva al Gobierno la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria mediante el proyecto de ley de presupuestos, norma que (...) debe precisamente ceñirse al contenido específico que le es propio y al que está reservada. (...) A su vez, el artículo 134 CE atribuye en exclusiva al Parlamento la aprobación de dicha ley, sentando así el principio de legalidad presupuestaria»*.

El Tribunal Constitucional admite que el conflicto entre órganos constitucionales previsto en el artículo 73 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se pueda interponer tanto cuando un órgano realiza una actuación que impide el ejercicio de la competencia de otro como cuando la omisión del ejercicio de una competencia que le corresponde causa igualmente un perjuicio a otro órgano constitucional: *“El conflicto de atribuciones tiene por objeto una vindicación de competencia suscitada por uno de los órganos constitucionales mencionados en el artículo 59 LOTC a consecuencia de actos y decisiones de otro órgano constitucional, bien por invasión o usurpación de atribuciones ajenas o en un supuesto de lesión por menoscabo de atribuciones (en este sentido, SSTC 34/2018, de 12 de abril, y 44/2018, de 26 de abril)*.

En este caso, se dan ambos aspectos del conflicto de atribuciones. Por un lado, estamos ante un supuesto de estricta usurpación de atribuciones pues, como luego se verá, el Gobierno mediante el abuso de la prórroga se está arrogando una competencia que no le corresponde, autorizando gastos no previstos en el Presupuesto de 2023 y, por tanto, no aprobados por las Cortes Generales, sobre la base de un Presupuesto prorrogado más allá del límite temporal permitido por la Constitución. Por otro lado, también estamos ante una lesión por menoscabo de atribuciones constitucionales, por

la que se frustra el ejercicio de la competencia presupuestaria del Senado, impidiéndose, por la omisión del Gobierno de elaborar unos Presupuestos, que los efectos de dicha función constitucional del Senado se desplieguen.

La posibilidad de reconocer una inconstitucionalidad por omisión de un pronunciamiento legislativo está admitida por el Tribunal Constitucional. La STC 24/1982, de 13 de mayo, se refiere a la inconstitucionalidad por omisión: *“En un sentido similar, debemos señalar que no resulta fácil admitir la figura de la inconstitucionalidad por omisión que los recurrentes intentan articular, alegando que el legislador debió aprovechar la ocasión que le brindaba la Ley 48/1981 para reestructurar la prestación de asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas, pues la inconstitucionalidad por omisión sólo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace”* (F.J. 3). También, la STC 88/1995, de 6 de junio, dice: *“la omisión del legislador en su desarrollo, plasmada en la ausencia de regulación legal del régimen concesional de esa modalidad de televisión...comporta, dentro del contexto de la normativa aplicable, la prohibición pura y simple de la gestión por los particulares de la actividad de difusión televisiva de alcance local y transmitida mediante cable”* (F.J. 6).

Pero, además, resulta inverosímil que, en un régimen de Gobierno parlamentario, como el que se deduce del artículo 1.3 y de los Títulos IV y V de nuestra Constitución, los últimos Presupuestos Generales del Estado aprobados por las Cortes Generales hayan sido los del año 2023, que lo fueron en 2022, por lo que van a ser ya tres los años consecutivos en los que el Parlamento no ha aprobado unos Presupuestos, tres años en los que el Gobierno ha ignorado sistemáticamente la función presupuestaria de las Cortes Generales.

No olvidemos que la aprobación del Presupuesto del Estado por el Parlamento está en el origen histórico de la institución parlamentaria, por lo que esta falta de respeto a la función primigenia del Parlamento afecta muy negativamente a principios y valores estructurales de nuestro sistema democrático. Así fue declarado por la STC 3/2003, de 16 de enero (F.J. 3):

*“La competencia de aprobar los presupuestos del Estado, **como referencia primera e inmediata de la configuración constitucional de nuestras Cortes Generales**, tras atribuirles el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, **revela la esencialidad de la institución presupuestaria** para el Estado social y democrático de Derecho en que se constituye, en el mismo art. 1.3 de la norma fundamental, la democracia parlamentaria española”. Y como sigue diciendo: “Así, la conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria debe ser destacada como clave para la resolución de este recurso de inconstitucionalidad. **El presupuesto es, como hemos visto, la clave del parlamentarismo** ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos”.*

La falta de presentación de unos nuevos Presupuestos no solo afecta a la función presupuestaria del Senado y a los principios de nuestro régimen parlamentario, también impide el adecuado ejercicio de la función del control al Gobierno reconocida al Senado en el mencionado artículo 66.2 de la Constitución, pues los Presupuestos, como ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional, sirven para el control de la acción del Gobierno. La STC 3/2003, antes citada, defiende que en el acto de aprobación de la Ley de Presupuestos «*concurren las tres funciones que expresamente el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno*» (FD 4). En concreto, se refiere a que “De lo anterior se deduce que, incluyendo los presupuestos generales del Estado “la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal” (art. 134.2 CE) y constituyendo el “instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno”, mediante su “examen, enmienda y aprobación”, las Cortes Generales ejercen, como hemos dicho, una función específica y constitucionalmente definida a la que hicimos referencia en la STC [76/1992](#), de 14 de mayo [FJ 4 a)]. A través de ella,

cumplen tres objetivos especialmente relevantes: a) Aseguran, en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2, ambos de la Constitución); b) Participan, en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan; c) Controlan, en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración”.

El Gobierno, ante la falta de unos Presupuestos actualizados que den respuesta a las nuevas necesidades que surgen, debe conseguir las autorizaciones presupuestarios por otro camino, en fraude de ley: por ejemplo, se compromete mediante Decretos-ley a gastos en asuntos de enorme relevancia que no figuran en unos Presupuestos aprobados previamente por las Cortes Generales, gobernando al margen de las Cámaras, las cuales observan inanes que el gasto se ejecuta de un modo que no es el establecido en los Presupuestos que ellas aprobaron en 2022. Esto supone un fraude a la aprobación por las Cortes Generales del presupuesto en vigor, del año 2022. Resulta obvio que, hasta que no se ejerza la iniciativa presupuestaria por el Gobierno, las Cortes Generales quedan limitadas en su función de control sobre el plan económico y financiero del Estado, que no han de aprobar por encontrarse prorrogado de manera automática.

Por ello la falta de Presupuesto nos lleva a otra cuestión, la relación del Presupuesto con la confianza del Parlamento respecto al Gobierno. La función de Gobierno se ejerce ordinariamente con arreglo a un Presupuesto aprobado. Si bien no hay un supuesto explícito de pérdida de la confianza parlamentaria por el hecho de que no se apruebe el Presupuesto, la anomalía en la organización y funcionamiento de los Poderes Públicos es absoluta, más aún cuando la Ley de Presupuestos que se prorroga dos veces, y camina hacia la tercera, fue aprobada en una Legislatura anterior ya extinguida, independientemente del color político del Gobierno que los presentó y de la mayoría parlamentaria que los aprobó. La función de dirección política y de ejecución son indisociables de la existencia de Presupuesto y esto lesiona la

efectividad de la confianza en un régimen parlamentario en la Legislatura en curso. No es lo mismo gobernar con créditos presupuestarios vigentes que hacerlo con una ficción jurídica como es la prórroga, en que el crédito ya ejecutado, e incluso liquidado, se repone solamente a determinados efectos.

El rechazo o la prórroga no supone que decaiga la obligación de presentarlos y tramitarlos, es decir, no sustituye a la obligación, pues en el caso de esta última simplemente pone en acción provisionalmente los créditos presupuestarios tal y como estaban prefigurados en la anterior Ley, pero con una eficacia claudicante ante la aprobación posterior de la genuina Ley de Presupuestos.

En la secuencia temporal no puede haber huecos de no vigencia de una ley autorizatoria aprobada por el Parlamento, ni siquiera amparados en una norma prudencial, lo que no permite equiparar presupuesto original con presupuesto prorrogado, pues el primero tiene una ejecución y liquidación completamente independiente. La prórroga no supone una confusión de partidas, sino una dotación de eficacia autorizatoria provisional a partidas que ya han sido ejecutadas, en mayor o menor grado. Una prórroga no supone un efecto que anule la ejecución presupuestaria de los créditos prorrogados, que da origen a las operaciones de cierre y liquidación previstas, sino que opera como una autentica ficción jurídica, la de que esos créditos están en vigor para un Presupuesto al que no corresponden, cuando, en realidad, ya han sido ejecutados o anulados. Como tal no hay ya crédito presupuestario sino reproducción de efectos limitados.

Por tanto, la principal conclusión que cabe extraer de lo expuesto es que la prórroga no es un Presupuesto a los efectos constitucionales, sino una medida provisional, y también una ficción en los términos expuestos, que no extingue la obligación de aprobar el Presupuesto anual. Deducir de ahí que no cabe una prórroga del Presupuesto ya prorrogado es la inmediata consecuencia lógica, que viene afianzada por el criterio de la interpretación literal del artículo 134.4 de la Constitución, que se refiere a “los Presupuestos del ejercicio anterior” y a la “expiración de los del año anterior”.

Como es sabido, para gobernar al margen del artículo 134.1 de la Constitución sin unos Presupuestos anuales aprobados por las Cortes, el Gobierno ha venido a distorsionar por completo la figura de la prórroga presupuestaria convirtiéndola en una prórroga “plurianual” o “prórroga de la prórroga” que no tiene cabida en el artículo 134.4 de la Constitución, el cual establece que *“Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos **del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos**”*.

Es crucial analizar, palabra por palabra, este inciso final del apartado 4, pues establece una clarísima limitación respecto de cuáles son los Presupuestos que se pueden prorrogar y por cuánto tiempo.

En primer lugar, los Presupuestos que se pueden prorrogar solo pueden ser los del “**ejercicio anterior**”; no los del “ejercicio anterior al anterior” o los de hace tres años; esto -que es lo que ha hecho el Gobierno en 2025 y va a hacer en 2026- no lo dice la Constitución. Por tanto, en 2024 se pudieron prorrogar los Presupuestos de 2023; pero en 2025 y 2026 ya no se pueden prorrogar. El ejercicio anterior solo puede ser uno, no pueden ser varios. Por tanto, solo cabe prorrogar el Presupuesto del ejercicio anterior, no el del ejercicio de hace dos o tres años.

Esta dicción de la Constitución, como no puede ser de otra manera, es recogida por el legislador. Así, el artículo 38.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria establece que: *“Si la Ley de Presupuestos Generales del Estado no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados **los presupuestos iniciales del ejercicio anterior** hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el “Boletín Oficial del Estado””*.

Aún más explícita es la Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuyo apartado 2 dispone lo siguiente: *“En el caso de que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución, 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”. Más claro no se puede decir: los Presupuestos del ejercicio anterior solo se pueden entender prorrogados hasta la aprobación de los Presupuestos del ejercicio siguiente; no cabe su prórroga arrastrada durante años sucesivos y concatenados.

Este carácter anual es indiscutible y a él se refiere la STC 3/2003, de 16 de enero (FD 5): “*La Ley de presupuestos constituye en la actualidad una habilitación de ingresos y una autorización de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un ejercicio económico que ha de coincidir con el año natural. En este sentido, es preciso señalar que, como se desprende con toda claridad de la Constitución, la autorización en que la Ley de presupuestos generales se materializa tiene naturaleza meramente temporal; esto es, se trata de una autorización que tiene un plazo de vigencia sometida a un límite temporal constitucionalmente determinado, concretamente, el de un año. Sobre este particular, decíamos en las SSTC [32/2000](#), de 3 de febrero (FJ 2), [109/2001](#), de 26 de abril (FJ 5), y [67/2002](#), de 21 de marzo (FJ 3), que “son las Leyes que cada año aprueban los presupuestos generales del Estado”, y en la STC [195/1994](#), de 28 de junio, que la “específica función que constitucionalmente se atribuye a este tipo de leyes” es “aprobar anualmente los presupuestos generales del Estado” (FJ 2). Así lo establece claramente para las Leyes de presupuestos del Estado el art. 134.2 CE al señalar que “los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual”*”. Es más, en numerosas sentencias (SSTC 195/1994, 32/2000, 109/2001, y 67/2002) al abordar este aspecto de la temporalidad, el Tribunal Constitucional ha venido a afirmar que la función presupuestaria que ejercen las Cortes Generales ex artículo 66.2 de la Constitución consiste precisamente en la aprobación cada año de una ley de presupuestos. Ello sin perjuicio de “*la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el supuesto de que la ley de presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente*”.

En consecuencia, la prórroga sucesiva y concatenada, arrastrada año tras año, del mismo Presupuesto de 2023 es inconstitucional, desvirtúa la anualidad del Presupuesto que se convierte en plurianual y es un uso fraudulento del mecanismo de la prórroga para evitar la aprobación parlamentaria de unos nuevos Presupuestos que, por definición, han de ser anuales.

La otra idea fundamental que viene a apoyar lo anterior es que el Presupuesto de 2023 es solo de 2023. No se puede entender que, porque esté prorrogado en 2024, entonces pasa a ser Presupuesto de 2023 y también de 2024 (idea absolutamente contraria al principio de anualidad) y que como tal Presupuesto de 2024 se puede prorrogar en 2025, como Presupuesto del ejercicio anterior y que, de nuevo, se podría otra vez prorrogar en 2026 por ser el Presupuesto de 2025. Por mucho que se entienda prorrogado en 2024 y en 2025, el Presupuesto es, y solo es, el de 2023, pues la prórroga no muta el Presupuesto de 2023 en Ley de Presupuestos Generales de los años 2024 y 2025 ya que, para ello, debiera haber sido objeto de la debida tramitación parlamentaria por el artículo 134.1 de la Constitución, y esto no ha ocurrido. La prórroga no modifica la anualidad de cada Presupuesto, pues un Presupuesto solo puede ser anual, sino que opera solo como una técnica presupuestaria para evitar la ingobernabilidad que supondría la falta total de unas cuentas públicas a través de la ficción jurídica de extender la vigencia del Presupuesto anterior al año siguiente, y como mucho a ese lapso temporal, impidiendo que se produzca con carácter inmediato un “cierre de la Administración” como puede ocurrir en otros países. A diferencia de otros modelos constitucionales, nuestra Constitución con la institución de la prórroga quiere dar una “segunda oportunidad” para que pueda extenderse la gobernabilidad mediante la vigencia de la ley anterior con alcance limitado, eso sí, como máximo, a un año más.

Prueba de que el Presupuesto inicial u original no puede equipararse al Presupuesto prorrogado es que este último tiene una ejecución completamente diferente y está sujeta a límites que no tiene el Presupuesto original. Así lo dice de forma clara el artículo 38 de la Ley General Presupuestaria, en sus apartados 2 y 3: “2. *La prórroga no afectará a los*

créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo. 3. La estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse”. Por su parte, el apartado 4 dispone que “4. El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Hacienda, acordará los criterios para instrumentar la aplicación de los apartados anteriores”.

De aquí se deduce, primero, que hay créditos del Presupuesto inicial que no se prorrogan, aquellos que han de terminar o extinguirse en el año de ese Presupuesto; y segundo, no se puede modificar la cuantía total del Presupuesto original, sino que lo único que puede hacer el Ministerio de Hacienda es, respetando ese límite, un “ajuste” de ese Presupuesto anterior a la organización administrativa en vigor.

Estas limitaciones ponen de manifiesto que un Presupuesto prorrogado NO es un verdadero Presupuesto con partidas presupuestarias propias (las cuales realmente son del Presupuesto anterior), sino una ficción jurídica mediante la que se considera que la dotación presupuestaria anterior está en vigor para una anualidad que no le corresponde, para evitar que haya huecos de vigencia de la autorización presupuestaria. El Presupuesto prorrogado no habilita al Gobierno a comprometer y autorizar cualquier gasto con cargo a un crédito del Presupuesto anterior, sino que la prórroga del Presupuesto no puede afectar a los “créditos para gastos” u obligaciones que se deban realizar el mismo año para el que se diseñaron, de forma que el Gobierno solo podrá coger del “excedente” no ejecutado que no esté ya comprometido para algo concreto. Es decir, la prórroga no es un mecanismo de recuperación de vigencia de la Ley de Presupuestos Generales, sino una reposición contable de los créditos inicialmente incluidos en la Ley y no ejecutados, no de los créditos por su importe global tal y como figuraban en la Ley inicial.

En segundo lugar, el artículo 134.4 de la Constitución, establece que dicha prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior solo puede ser hasta la “aprobación” de unos nuevos. Tal término “aprobación” solo cabe referirlo a un Presupuesto tramitado por las Cortes Generales, al ser éstas las que tienen esa competencia de aprobación. Un presupuesto prorrogado nunca puede ser considerado un Presupuesto “aprobado”, pues la prórroga no requiere de ningún acto de aprobación parlamentaria al operar automáticamente. Por tanto, lo que se deduce es que después de un Presupuesto prorrogado NO puede haber otro Presupuesto prorrogado; lo que tiene que haber necesariamente es una “aprobación” de unos Presupuestos, es decir, la puesta en marcha del procedimiento parlamentario del artículo 134.1 de la Constitución que culmina en dicha aprobación, y no del 134.4 que establece la prórroga.

En tercer lugar, el artículo 134.4 establece que dicha prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior es hasta la aprobación “de los nuevos”. El adjetivo “nuevos” viene a remachar lo anterior, es decir, después de unos Presupuestos prorrogados del ejercicio anterior no puede volver a haber otra prórroga de esos mismos Presupuestos, que podrían ser así prorrogados por “n” veces consecutivas, sino que de modo necesario tienen que aprobarse unos “nuevos”. La Constitución prohíbe taxativamente en este precepto que un Presupuesto prorrogado pueda tener la condición de nuevo.

Existe, en la redacción constitucional, una vigencia condicionada de los Presupuestos prorrogados que solo pueden extender la ficción de prolongación de su duración hasta la aprobación de unos nuevos y esos nuevos Presupuestos, por aplicación de la regla de anualidad del artículo 134.2 de la Constitución, han de aprobarse al año siguiente por el carácter anual del Presupuesto, no a los dos o tres años siguientes. Esta duración limitada de la prórroga es, por otra parte, completamente lógica y la única coherente con el propio carácter excepcional de la prórroga que viene a salvar una situación extraordinaria de imposibilidad de aprobación de unos Presupuestos nuevos. Aunque el Tribunal Constitucional no ha tratado apenas la figura de la prórroga, sí se refiere a ella la STC 3/2003, de 16 de enero, que afirma que la prórroga constituye efectivamente “*un mecanismo*

excepcional” y, sobre todo, dice algo de total relevancia para este caso respecto a que dicha prórroga debe realizarse en bloque “(a la espera de que se aprueben los nuevos presupuestos en el plazo más breve posible)” (FD 9). Por ello, lo que no resulta legítimo es llevar dos años con un Presupuesto prorrogado e ir camino del tercero, pues eso es incompatible con la obligación de aprobar unos nuevos Presupuestos “en el plazo más breve posible”, como exige el Tribunal Constitucional. El Gobierno convierte la figura excepcional del Presupuesto prorrogado en normal haciendo que un Presupuesto prorrogado se convierta en permanente y adquiera el carácter de plurianual.

La práctica en materia de prórrogas, al amparo del artículo 134.4 de la Constitución, confirma la tesis de la inconstitucionalidad de lo que se ha mencionado. Desde la transición democrática, sin contar las dos prórrogas de 2024 y 2025, se han producido nueve prórrogas presupuestarias, cinco de ellas se corresponden con los ejercicios de 2011, 2016, 2017, 2018. En general, estas prórrogas suelen durar solo unos meses hasta que se aprueban nuevas cuentas, aunque existen excepciones. Por ejemplo, los presupuestos de 2018 se mantuvieron vigentes durante dos años. Sin embargo, la situación actual evidencia un cambio significativo. El Gobierno ha inaugurado una nueva forma política, con exclusión del parlamento en su competencia central, legislativa, presupuestaria y de control, un nuevo régimen de gobierno con presupuesto prorrogado no ya por un año, sino por dos o tres años, en total contradicción con el carácter anual del presupuesto y con el carácter excepcional de la prórroga. El abuso de la prórroga por el Gobierno, junto con el derecho de veto sobre cualquier iniciativa parlamentaria en materia de gasto público o de disminución de ingresos, le permite imponer su voluntad al Parlamento en materia presupuestaria a pesar de incumplir con su obligación constitucional de presentar unos Presupuestos anuales. Se invierte así el orden constitucional lógico, que implica que el Parlamento es quien autoriza al Gobierno los gastos mediante la Ley de Presupuestos.

La situación de prórroga de la prórroga en la que nos encontramos es tanto más grave porque ni siquiera estos Presupuestos prorrogados del año 2023 fueron aprobados por las actuales Cámaras de la XV Legislatura sino

que provienen de las Cámaras de la XIV Legislatura y de un Gobierno distinto. El Gobierno actual se encuentra en una situación insostenible de déficit democrático pues no cuenta en esta Legislatura con un aval parlamentario de unos Presupuestos Generales del Estado por él presentados. Está gobernando con los Presupuestos de otro Gobierno y de otra Legislatura avalados por unas Cámaras de composición distinta.

Todo lo dicho permite afirmar que la aprobación del Presupuesto es una manifestación doble, de cumplimiento de una función esencial de las Cortes Generales y de manifestación de la confianza parlamentaria, que en caso de rechazo parlamentario o de no presentación por imposibilidad de sacarlos adelante con las mayorías necesarias, equivale a una pérdida real y efectiva de la confianza parlamentaria. Un Gobierno se justifica si lo que debe hacer lo puede hacer, y ese hacer solamente se puede llevar a cabo por la ejecución presupuestaria de un Presupuesto aprobado por las Cámaras, en el que los créditos presupuestarios tienen la fuerza de la ley. La prórroga del Presupuesto es un automatismo y, como se ha dicho, una ficción limitada a un ejercicio, y una Legislatura con un presupuesto prorrogado año a año es un incumplimiento patente de la Constitución que tiene la obligación de corregir el Tribunal Constitucional.

La inexistencia, por imposibilidad de aprobación, de la Ley de Presupuestos pone de manifiesto un incumplimiento esencial desde la perspectiva del régimen parlamentario, porque destruye la apariencia o la presunción de continuidad de efectos de la confianza expresada en la investidura.

Asimismo, junto a las funciones constitucionales del Senado, queda vulnerado el artículo 23 de la Constitución que integra el llamado “*ius in officium*”, que ha sido delimitado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional señalando que las funciones de los representantes son, además de atribuciones de un órgano, derechos fundamentales de aquéllos. El derecho a acceder en condiciones de igualdad a cargos públicos de naturaleza representativa implica también el derecho de mantenerse en ellos y el de desempeñarlos de acuerdo con la ley, sin constricciones o

perturbaciones ilegítimas (SSTC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5; 71/1994, de 3 de marzo, FJ 6; 109/2016, de 7 de junio, FJ 3 a); 11/2017, de 30 de enero, FJ 3 a); 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 4 a) o 167/2023, de 22 de noviembre, FJ 4 A) a)).

La ausencia de presentación, debate y aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado elimina el ejercicio de la potestad presupuestaria del Senado y, a través de dicha vulneración se impide el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de los representantes, en este caso los Senadores, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, en una materia tan fundamental como el destino de los fondos presupuestarios (SSTC 119/2011, FJ 3; 109/2016, FJ 3 a); 11/2017, FJ 3 a); 139/2017, FJ 4 d) o, entre otras, 167/2023, FJ 4, A) d)).

Que no va a haber presentación de unos Presupuestos Generales del Estado del año 2026 ante el Congreso de los Diputados tres meses antes de la expiración de los del año anterior, como exige el artículo 134.3 de la Constitución y el artículo 37.1 de la Ley General Presupuestaria, es un hecho que se deduce de que el Gobierno ya ha incumplido el artículo 15.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que dispone que: “**En el primer semestre de cada año**, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local en cuanto al ámbito de las mismas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores. Dichos objetivos estarán expresados en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal”. Según el apartado 6 de ese precepto, que igualmente ha sido incumplido por el Gobierno: “El acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad

presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales acompañado de las recomendaciones y del informe a los que se refieren los apartados 4 y 5 de este artículo”.

Ni el Consejo de Ministros, antes del 30 de junio de 2025, ha adoptado ese Acuerdo por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas correspondiente al año 2026, ni obviamente el Senado ha recibido comunicación alguna. La falta de adopción de ese Acuerdo justifica el planteamiento de este conflicto, pues se hace evidente que ya no se podrán elaborar los Presupuestos del año 2026 y ello porque la aprobación por las Cortes Generales de ese Acuerdo es requisito imprescindible para la elaboración por el Gobierno de los Presupuestos como dice el apartado 7 de ese mismo precepto: **“Aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de *los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas* habrán de acomodarse a dichos objetivos”.**

El mencionado artículo 15 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera está todo él formulado en términos de obligaciones para el Gobierno, sin tener ningún margen de disponibilidad sobre las sucesivas fases del procedimiento, sin que sea admisible que el Gobierno deje de hacer lo previsto en el mismo. Así, el Gobierno “fijará” los objetivos de estabilidad (apartado 1); el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas “remitirá” las propuestas de objetivos al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local (apartado 1); el acuerdo del Consejo de Ministros incluirá el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado al que se refiere el artículo 30 de esta Ley (apartado 1); el informe al que se refiere el apartado 5 “será elaborado” por el Ministerio de Economía y Competitividad; y, finalmente, en el apartado 6, el acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública “se remitirá” a las Cortes Generales. Por tanto, se trata de un procedimiento con un orden sucesivo de actos, con informes y propuestas en el que participan diversos órganos, cuyo

resultado final al que se debe llegar es la remisión a las Cortes Generales. **El artículo 15 no contempla un escenario de falta de remisión de los objetivos ni establece ninguna excepción o excusa para incumplir esta obligación.**

En consecuencia, la no aprobación por el Gobierno en el plazo establecido de los objetivos es un acto de despojo de las funciones de las Cortes Generales, no previsto en modo alguno en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Esta falta de aprobación de los objetivos tiene como consecuencia directa que no se podrá tramitar en las Cámaras el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, pues éste ha de acomodarse a ellos. Esta es la interpretación que se ha venido desprendiendo del artículo 15.7 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y es así como se ha venido aplicando desde la existencia de esta Ley: primero se aprobaban por las Cortes los objetivos y luego el Gobierno remitía al Congreso el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La consecuencia de esta dejación de funciones del Gobierno es una doble injerencia:

- Se ha impedido al Senado debatir y votar el acuerdo por el que se aprueban los objetivos de estabilidad, que son la llave de la elaboración y aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

- Se ha impedido con ello la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y de la posibilidad del Senado de aprobar un veto o de proponer enmiendas.

Es decir, no solo se despoja a las Cortes de la competencia de aprobar los objetivos, sino que finalmente se les está impidiendo también ejercer la función presupuestaria que tienen encomendada ex artículo 66.2 y 134.1 de la Constitución. El anteriormente único procedimiento presupuestario se ha desdoblado en dos procedimientos presupuestarios distintos: el que aprueba el objetivo de estabilidad y el que aprueba el Proyecto de Ley de Presupuestos presentados por el Gobierno. Desde luego, la intervención de

las Cámaras en la aprobación o rechazo de los objetivos no se hace en ejercicio de actividad legislativa alguna; pero sin esta aprobación previa, no es posible para el Gobierno elaborar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Por ello, el Gobierno, al incumplir lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera está directamente incumpliendo el artículo 134.3 de la Constitución que establece que “El Gobierno **deberá presentar** ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior”, pues el cumplimiento del artículo 15 es condición y requisito para cumplir el artículo 134.

De este precepto constitucional queda claro que la iniciativa legislativa en materia presupuestaria es exclusiva del Gobierno, solo le corresponde a él, pero es a la vez de obligada presentación en plazo sin que la situación de prórroga haga decaer esta obligación constitucional. Sin embargo, el Gobierno incumple esta obligación constitucional con justificaciones espurias o con una total falta de motivación.

Así, en el año 2024 el Gobierno justificó la prórroga de los Presupuestos de 2023 diciendo que “*debido a que la conformación del Gobierno resultado de las elecciones generales del 23 de julio se realizó a finales del mes de noviembre, el Ejecutivo no ha tenido tiempo para aprobar unos nuevos Presupuestos antes del 1 de enero de 2024. Por tanto, aunque se encuentra ya iniciado el proceso de elaboración de las próximas cuentas públicas con la aprobación del techo de gasto y los objetivos de estabilidad por parte del Consejo de Ministros, es necesario adoptar los criterios de prórroga de los Presupuestos de 2023 hasta la aprobación de las nuevas cuentas públicas*” (Referencia del Consejo de Ministros de 27 diciembre de 2023). Sin embargo, es sabido que este proceso se frustró por la falta de apoyos parlamentarios, viéndose obligado el Gobierno a retirar del Congreso de los Diputados los objetivos de estabilidad presupuestaria por Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de septiembre de 2024, por lo que decayó tras haber sido incluido en el orden del día de la sesión plenaria del Congreso de

los Diputados que comenzó el 24 de septiembre, para ser debatido y votado el día 26 de septiembre, siendo los terceros objetivos que se habían presentado tras haber sido rechazados, uno primero por el Senado en su sesión plenaria de 3 de marzo de 2024, y uno segundo por el Congreso en su Pleno de 23 de julio de 2024.

En 2025 para acordar la segunda prórroga de los Presupuestos de 2023 brilla por su ausencia cualquier justificación del Gobierno, que solo alude, como una buena intención, a que sigue trabajando en elaborar unos nuevos Presupuestos: *“Este Gobierno sigue trabajando para elaborar y preparar unos nuevos Presupuestos, cuya aprobación sigue siendo una prioridad. Hasta que eso se produzca, es necesario adoptar los criterios de prórroga de los Presupuestos vigentes en 2024 hasta la aprobación de las nuevas cuentas públicas”* (Referencia del Consejo de Ministros de 23 diciembre de 2024).

Más allá del argumento de la dicción literal del mencionado precepto constitucional (el Gobierno «deberá presentar»), debe tenerse en cuenta que en el Estado constitucional la competencia es irrenunciable, especialmente cuando, como ocurre en este caso, si el Gobierno no cumple con la obligación de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos al Parlamento, este se ve impedido de ejercer sus competencias en esta materia, que no se limitan a aprobar o rechazar el texto presentado, sino que –además del fundamental debate público sobre el mismo– dispone de la facultad de modificarlo y de proponer sus propias alternativas y, sobre todo, y decisivamente, de aprobarlo. Asimismo, dado que rige el principio de anualidad de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, es evidente que debe partirse del carácter anual de la misma, por lo que la regla general será que la vigencia se limitará temporalmente al año natural y que solo para supuestos excepcionales se prevé el recurso a la prórroga presupuestaria, como mucho, por un año más.

Los Presupuestos son la expresión cifrada y concreta de las autorizaciones de gasto del Ejecutivo, sin las cuales este no está habilitado para comprometer obligaciones a cargo del Estado. Condiciona el ejercicio de las políticas discrecionales y limita la disponibilidad de fondos para las

actividades regladas. Sin embargo, el Gobierno, ante la falta de unos Presupuestos nuevos aprobados, no solo excede el límite temporal de la prórroga sino también el contenido limitado del Presupuesto prorrogado al abusar del Decreto-ley para modificar créditos del Presupuesto de 2023 (prorrogado), incluso con efectos retroactivos, lo que supone una técnica normativa del todo inaceptable que está alterando, sin el debido debate parlamentario, la autorización que en su momento las Cortes Generales dieron respecto a los gastos que se contenían en ese Presupuesto de 2023. Cualquier cambio que implique un aumento del gasto o una reducción de los ingresos previstos en el Presupuesto de 2023 debe tramitarse no como Decreto-ley sino como Proyecto de Ley con tramitación parlamentaria y no hacerlo así supone un fraude al artículo 134.5 de la Constitución, que establece que *“Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario”*. La duda sobre el uso del Decreto-ley en materia presupuestaria es mayor si, además, la extraordinaria y urgente necesidad que el Gobierno intenta justificar para aprobar el Decreto-ley se deriva en realidad de su incapacidad para elaborar y aprobar a tiempo unos nuevos presupuestos por la falta de apoyos parlamentarios.

Así pues, el Senado no debe admitir ni tolerar el incumplimiento de la obligación que la Constitución impone al Gobierno, que tiene un “deber constitucional de presupuestar”, ni tampoco puede admitir la práctica fraudulenta de modificación presupuestaria al margen del Parlamento como consecuencia de la falta de Presupuestos, por ser contraria al principio de legalidad presupuestaria establecido en el artículo 134 de la Constitución. La situación actual, que se va a reproducir en 2026, de mantener prorrogados unos Presupuestos de 2023, es solo comparable a la situación que se produjo en 2020, cuando se mantuvieron prorrogados los Presupuestos de 2018, ya que el Gobierno, por la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, decidió no presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de aquel año; pero actualmente no existe justificación posible, salvo la de no haber podido llegar a un acuerdo con las fuerzas parlamentarias con el peso

suficiente para asegurarse la aprobación de los mismos. Y es claro que los motivos políticos no pueden ser esgrimidos para justificar la omisión del cumplimiento por parte del Gobierno de obligaciones constitucionales, impidiendo que las Cortes Generales y, en concreto, el Senado, puedan ejercer su función presupuestaria.

Por todas las razones anteriormente expuestas, el **GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 73 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y en el artículo 188 del Reglamento del Senado, propone al Pleno de la Cámara que apruebe **PLANTEAMIENTO DE CONFLICTO DE ATRIBUCIONES ENTRE EL SENADO Y EL GOBIERNO**, para que se requiera al Gobierno a que revoque su omisión de elaborar el Proyecto de Ley de Generales del Estado para el año 2026 y proceda a su elaboración y remisión al Congreso de los Diputados en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 134.1 y 3 de la Constitución.

Palacio del Senado, 9 de octubre de 2025

Alicia GARCÍA RODRÍGUEZ

PORTAVOZ

LH/mjg