

# La prórroga para 2024 de los Presupuestos Generales del Estado

OPINIÓN DEL IEE

Mayo 2024



# La prórroga para 2024 de los Presupuestos Generales del Estado

Autor principal:

**INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS**

Con la colaboración de:

**MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO**

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad Complutense de Madrid

**SANTIAGO LAGO PEÑAS**

Catedrático de Economía Aplicada  
Universidad de Vigo

Investigador sénior  
Funcas



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

El presente Informe ha sido elaborado por el Instituto de Estudios Económicos (IEE), bajo la dirección de Gregorio Izquierdo Llanes, con la colaboración, como autores principales, de los investigadores asociados Edita Pereira Omil, Bernardo Soto Siles, María del Carmen Vizcaya León, Adrián González Martín, Paloma Blanco Ramos, Ligia Elena Topan y Aurora Mateos Capel, junto con el Servicio Técnico del IEE, al que pertenecen Elena Herrera González del Peral, María Higuera Callejo y Marta Meler Tarlowski, con la coordinación de Carlos Ruiz Fonseca.

*El Instituto de Estudios Económicos no se identifica necesariamente con el contenido de los documentos aquí publicados. Las opiniones, juicios y valoraciones expresadas son propias de los autores.*

© 2024 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS  
C/ Príncipe de Vergara, 74, 6.ª planta • 28006 Madrid  
Tel.: 917 820 580  
[iee@ieemadrid.com](mailto:iee@ieemadrid.com)  
[www.ieemadrid.es](http://www.ieemadrid.es)

© 2024 MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO, por «La prórroga para 2024 de los Presupuestos Generales del Estado del año 2023»

© 2024 SANTIAGO LAGO PEÑAS, por «Sobre los efectos económicos y políticos de la prórroga presupuestaria»

Maquetación: D. G. Gallego y Asociados, S. L.  
[gallego@dg-gallego.com](mailto:gallego@dg-gallego.com)

Mayo 2024

Documento digital PDF

Se autoriza la difusión por terceros de esta publicación, de forma total o parcial, siempre y cuando quede reflejado inequívocamente que la autoría de la misma es del Instituto de Estudios Económicos. En este caso, rogamos que nos envíen una copia de la referencia al IEE.

# Índice

## INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

### OPINIÓN Y ESTUDIO INTRODUCTORIO ..... 6

1. La prórroga presupuestaria, antecedentes y situación actual .....	6
2. El marco legal de los Presupuestos Generales del Estado .....	7
2.1. Posibilidades de modificación presupuestaria durante el ejercicio .....	9
2.2. El apartado de ingresos .....	10
2.3. El apartado de gastos .....	11
3. Impacto económico de la prórroga presupuestaria para 2024 de los Presupuestos Generales del Estado para 2023 .....	13
3.1. Implicaciones económicas de la prórroga de los Presupuestos para 2024 .....	14
3.2. Qué va a pasar en 2024 .....	15
4. Conclusiones .....	20

### LA PRÓRROGA PARA 2024 DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DEL AÑO 2023..... 22

**MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO** | Catedrático de Derecho Financiero y Tributario /  
Universidad Complutense de Madrid

Introducción .....	22
1. La configuración constitucional y «estatutaria» de las leyes de Presupuestos .....	23
1.1. Función y Ley de Presupuestos en la Constitución .....	23
1.2. La sustancial identidad de las leyes de Presupuestos autonómicas con las del Estado .....	26
2. Ordenación temporal de los Presupuestos .....	27
2.1. Del clásico principio de anualidad presupuestaria .....	27
2.2. La eficacia temporal de las leyes de Presupuestos .....	29
3. La prórroga como remedio a la falta de aprobación de los Presupuestos .....	31
3.1. La regulación de la prórroga de los Presupuestos de las Administraciones públicas .....	31
3.2. Caracteres y finalidades de la prórroga .....	33
3.3. Antecedentes constitucionales y comparados .....	35



3.4. La prórroga en la jurisprudencia constitucional .....	37
3.5. Supuestos desencadenantes de la prórroga presupuestaria.....	42
3.6. Automaticidad de la prórroga y decretos-leyes .....	49
3.7. Contenido material de los Presupuestos prorrogados.....	55
3.8. Reglas fiscales y prórroga presupuestaria.....	60
3.9. La modificación de Presupuestos prorrogados .....	61
3.10. La prórroga de los Presupuestos para 2024 y el Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre.....	63
4. Conclusiones.....	68
Referencias bibliográficas .....	71

**SOBRE LOS EFECTOS ECONÓMICOS Y POLÍTICOS DE LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA .....** 76

**SANTIAGO LAGO PEÑAS** | Catedrático de Economía Aplicada / Universidad de Vigo |  
Investigador sénior / Funcas

1. Las prórrogas presupuestarias en el siglo XXI .....	76
2. Prórroga e incertidumbre en la política económica.....	77
3. Los aumentos de gasto: lo que la prórroga no frenará .....	81
4. ¿Qué va a pasar con los impuestos?.....	82
5. El impacto sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.....	83
6. ¿Ayudará la prórroga a reducir el déficit al 3% en 2024?.....	83
7. El impacto en las haciendas autonómicas y locales.....	85
8. La entrada en el capital de empresas privadas como Telefónica .....	86
9. Para concluir: derivadas políticas y reformas.....	86
Referencias bibliográficas .....	87



## Opinión y Estudio Introductorio

Este informe tiene como objetivo analizar las **consecuencias a corto plazo que tiene la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado de 2023 en 2024**, teniendo en cuenta que, en esta ocasión, se ha producido por circunstancias diferentes a las anteriores (España tiene Gobierno y no un Gobierno en funciones) y, por lo tanto, es más difícil de justificar. Hay que tener en cuenta que **esta decisión se toma en el comienzo de una nueva legislatura y en un momento clave para la gobernanza europea, donde se tienen como prioridades la implementación de un nuevo marco de reglas fiscales y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)**.

Las implicaciones de dicha prórroga se estudian desde dos perspectivas: por un lado, el margen de maniobra que nuestro ordenamiento jurídico prevé para que el Gobierno y el Parlamento puedan modificar los Presupuestos prorrogados desde el punto de vista de ingresos y gastos; y, por otro, las posibles consecuencias macroeconómicas de la prórroga.

Para ello se ha contado con la colaboración de dos investigadores de renombre y expertos en esta materia: **Miguel Ángel Martínez Lago**, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid, y **Santiago Lago Peñas**, Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo e investigador sénior de Funcas.

La opinión del IEE se refleja en este Estudio Introductorio, en donde se estima el impacto que puede tener esta prórroga de Presupuestos en los ingresos y en las diferentes partidas de gastos de 2024, y, por lo tanto, en el déficit público. También se recoge la opinión de las diferentes instituciones públicas sobre este asunto.

### 1. La prórroga presupuestaria, antecedentes y situación actual

La prórroga automática de los Presupuestos del Estado está recogida en el artículo 134 de la **Constitución española**, que establece que, si no se ha aprobado una nueva Ley de Presupuestos el 1 de enero, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos Generales del ejercicio anterior hasta la aprobación de otras cuentas públicas.

**En nuestra etapa democrática ha habido nueve prórrogas presupuestarias.** Desde el año 2000 se prorrogaron cinco Presupuestos, concretamente el de los ejercicios 2011, 2016, 2017 y 2018. En 2024, el Presupuesto vigente es la prórroga de los Presupuestos Generales de 2023.



**Habitualmente suelen ser prórrogas que se extienden unos pocos meses hasta la aprobación de unos nuevos Presupuestos. Una de las excepciones fueron las cuentas de 2018, que estuvieron vigentes los dos años siguientes.** En 2019 porque el proyecto fue rechazado por las Cortes y en 2020 porque la pandemia y, en consecuencia, la urgencia de la toma de decisiones para paliar los efectos económicos negativos en las familias y empresas hizo inviable su presentación.

El actual Gobierno argumentó la decisión de la prórroga de los Presupuestos de 2023 por la falta de tiempo para su elaboración (el Gobierno se formó en noviembre de 2023), a pesar de que ya estaban aprobados el techo de gasto (por el Gobierno) y el programa de estabilidad. Pero, en realidad, **el Gobierno ha renunciado a ejercer la iniciativa presupuestaria por motivos políticos, dada la dificultad de alcanzar acuerdos por la fragmentación parlamentaria** y la convocatoria anticipada de elecciones en Cataluña. No está previsto que se presenten unos nuevos Presupuestos hasta el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2025.

## 2. El marco legal de los Presupuestos Generales del Estado

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en su artículo 32, define los Presupuestos Generales del Estado como «la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal».

Por lo tanto, desde el punto de vista legal, y tal y como señala Miguel Ángel Martínez Lago, la importancia de los Presupuestos Generales del Estado es clara, ya que en ellos se realiza la previsión de los ingresos y gastos del sector público.

**El marco jurídico de los Presupuestos Generales del Estado se encuentra constituido, fundamentalmente, por tres normas:**

- La Constitución española en su artículo 134.
- La citada Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre).
- Y, por último, como normativa más reciente, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que hace obligatorios los compromisos de estabilidad común de la Unión Europea en nuestro ordenamiento interno.

**El artículo 134 de la Constitución española (CE en adelante) asigna al Gobierno «la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado» y a las Cortes «su examen, enmienda y aprobación» con «carácter anual» y «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado»; por tanto, constituyen «un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno».**



El ciclo presupuestario completo constaría de las siguientes fases:

- **Actualización del Programa de Estabilidad, que se debe presentar anualmente a la Unión Europea**, y que incluye un análisis de la economía española y las líneas futuras de la política económica.
- **Informe de situación de la economía española con la estimación a futuro de las variables macroeconómicas más relevantes**, incluida la previsión de crecimiento, y que es la base para fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria.
- **Orden de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado publicada por el Ministerio de Hacienda**, en la que se contienen las normas de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, y que establece los criterios y las estructuras de los Presupuestos junto con la documentación que se debe presentar y los plazos del proceso.
- **Acuerdo sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y el límite de gasto no financiero del Estado**, que se tiene que fijar en los primeros seis meses de cada año por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, y que incluye todos los niveles de la Administración (Administración central, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social) referido a los tres ejercicios siguientes. Dicho acuerdo se remite a las Cortes Generales para su aprobación o rechazo.
- **Aprobación, por el Consejo de Ministros, del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para su posterior remisión a las Cortes Generales**, junto con la documentación presupuestaria legalmente establecida, al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior, lo que supone una obligación sin sanción del Gobierno, aparte de pretender garantizar un tiempo suficiente para la tramitación parlamentaria. De este proyecto de Presupuestos habrá de informarse a la Unión Europea mediante el envío del plan presupuestario antes del 15 de octubre de cada año.
- **Aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado**, en su caso, para que entre en vigor el 1 de enero del ejercicio económico correspondiente.

**En caso de que no se consiga aprobar el Presupuesto de un determinado ejercicio en los plazos mencionados, la CE prevé la prórroga automática de los Presupuestos anteriores por la falta de aprobación de la Ley de Presupuestos «antes del primer día del ejercicio económico correspondiente».**

**Esta circunstancia es la que se ha producido para el ejercicio 2024 en la que la falta de presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2024, por parte del Gobierno, ha supuesto la imposibilidad de su aprobación** antes del 1 de enero de dicho año y, por lo tanto, la prórroga de los Presupuestos de 2023.



## 2.1. Posibilidades de modificación presupuestaria durante el ejercicio

La Ley de Presupuestos es una ley singular por su carácter de temporalidad, ya que su vigencia es anual, estableciendo, para cada ejercicio económico, el procedimiento de gestión de ingresos y gastos públicos, por más que esta vigencia de un año pueda ser automáticamente prorrogada.

Con el sistema actual, y de acuerdo con la previsión efectuada en la CE y en la Ley General Presupuestaria, **los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el año 2023 quedaron automáticamente prorrogados el 1 de enero de 2024.**

La prórroga no tiene señalado un final preciso, pero sí indeterminado hasta la aprobación de los nuevos Presupuestos. En nuestra Constitución no se resuelve qué elementos de los Presupuestos que resultan prorrogados son inmodificables y cuáles otros (y en qué circunstancias) podrán ser objeto de interpretación o son susceptibles de ser modificados por leyes o decretos leyes, si es que se dan circunstancias de urgencia y necesidad.

En el caso que nos ocupa, la prórroga para 2024 de los Presupuestos de 2023, **el Consejo de Ministros adoptó, el 27 de diciembre de 2023, un Acuerdo por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga para 2024 de los Presupuestos Generales del Estado vigentes en el año 2023**, incluyendo la distribución del gasto por secciones y aprobando medidas para gestionar, durante la prórroga presupuestaria, los créditos recibidos de la Unión Europea en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Este recurso al decreto ley para instrumentar la prórroga resulta innecesario, ya que la misma no precisa de ningún medio para su instrumentación, por lo que, realmente, su objetivo es, en la práctica, la modificación del Presupuesto del ejercicio prorrogado que está en ejecución, siendo, por lo tanto, rechazable e irregular la utilización de decretos leyes cada vez que se han prorrogado los Presupuestos del Estado, a la vez que es más que discutible aludir a un supuesto de «extraordinaria y urgente necesidad» justificada en una prórroga que se realiza por inactividad del Gobierno, que no ha llegado, siquiera, a presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos a las Cámaras.

En definitiva, los decretos leyes que complementan la situación de prórroga de los Presupuestos trastocan la esencial característica de este instrumento de salvaguardia, que no es otra que su alcance limitado en el tiempo y en su contenido material, y suponen un escaso incentivo a no acudir a lo que debería ser un mecanismo excepcional (la prórroga automática) que se está convirtiendo, cada vez más, en un instrumento al servicio de cualquier Gobierno en dificultades que dispone de la posibilidad para imponer sus Presupuestos (prorrogados) durante más de un ejercicio.

Si la prórroga es un mecanismo excepcional que permite proseguir en la prestación de los servicios públicos fundamentales por parte del Estado, teniendo limitados su alcance temporal y contenido sustancial, representando, además, claramente una forma de subordinación



de la iniciativa parlamentaria respecto del Gobierno, **nada hace pensar que la misma se deba adoptar, ni complementar, por decreto ley**. Lo primero, porque no hace falta, y lo segundo, porque suele entrañar una modificación, sin tramitación parlamentaria previa, de los Presupuestos vigentes, aunque en este caso sean los prorrogados.

**Según el artículo 134 de la CE, el Gobierno estará capacitado para modificar los Presupuestos durante su ejecución, sin distinguir si esta modificación se refiere a Presupuestos prorrogados o no, pero siempre mediante la tramitación parlamentaria, pues «podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario».**

Por otro lado, **también los grupos parlamentarios podrán instar modificaciones presupuestarias, si bien, en este caso, según el artículo 134 de la CE, el Gobierno tendrá que ser consultado para que otorgue, o no, su conformidad con la tramitación de las proposiciones o enmiendas que supongan «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» teniendo, por tanto, el Gobierno un derecho de veto sobre dichas modificaciones.**

Analizaremos, en función de nuestro ordenamiento jurídico, qué posibilidades de modificación entendemos que se pueden realizar en el caso de prórroga presupuestaria.

## 2.2. El apartado de ingresos

**En lo relativo al apartado de ingresos, nada afecta la prórroga presupuestaria a la capacidad del Gobierno (o del Parlamento) para presentar iniciativas que supongan el incremento de ingresos (mediante la creación de nuevos impuestos o la modificación de los existentes),** por lo que no existe ninguna especialidad, en el caso de prórroga presupuestaria, de la que existiría en cualquier ejercicio que cuente con un Presupuesto aprobado.

Sin embargo, **es más probable que, en situaciones de excepcionalidad como la prórroga presupuestaria, se incida en una mala técnica legislativa, como es el abuso de los decretos leyes para la creación o modificación de figuras impositivas,** incluyendo, muchas veces, efectos económicos retroactivos.

**Es claro que las decisiones económicas de las empresas están determinadas, en gran medida, por la fiscalidad aplicable a los beneficios que se prevé obtener,** ya que dicha fiscalidad es un componente esencial para medir la rentabilidad de un proyecto de inversión. La inversión y la creación de empleo necesitan estabilidad de las normas y seguridad jurídica.

Según ha establecido nuestro Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias, **la seguridad jurídica es una suma de certeza, publicidad normativa e irretroactividad de lo no favorable. La legislación sorpresiva mediante Real-decreto vulnera, en muchos casos, la certeza de los sujetos pasivos** mediante una retroactividad en sus efectos.



Si bien no es lógico pretender que la normativa tributaria permanezca inalterable en un escenario de prórroga presupuestaria, sí que es necesario procurar que las modificaciones que se tengan que realizar respeten el principio de seguridad jurídica y se evite perjudicar las expectativas legítimas de los contribuyentes.

### 2.3. El apartado de gastos

La Ley de Presupuestos contiene una autorización de los gastos que se reparten en diferentes secciones presupuestarias mediante la asignación de los créditos destinados a hacer frente a las obligaciones del Estado, lo que constituye una auténtica autorización legislativa para realizar unos gastos determinados.

Este carácter de Ley autorizadora de gastos hace que **el Presupuesto constituya una garantía jurídica para los ciudadanos de que el Gobierno no vaya a abusar de su poder financiero** y es una de las primeras características que conformaron, históricamente, el nacimiento del Estado de derecho mediante la limitación de los poderes absolutos de la monarquía.

En efecto, tal y como señala Miguel Ángel Martínez Lago, la función primera y primordial de las Cortes Generales es la de controlar los actos económicos del Gobierno (art. 66.2 CE), tanto en el apartado de ingresos (creación de impuestos) como en el de gastos. Sin embargo, **esta protección no es absoluta, ya que, como hemos señalado anteriormente, nuestra Constitución incluye un mecanismo de prórroga automática de la Ley Presupuestaria con el fin de ofrecer la necesaria continuidad a las actividades y a los servicios públicos**, impidiendo que se produzca un cierre de la Administración como puede ocurrir en otros países.

Al mismo tiempo, hasta tanto no se ejerza la iniciativa presupuestaria por el Gobierno, las Cortes Generales quedarán limitadas en sus competencias sobre el plan económico y financiero del Estado, que no tendrán que aprobar por encontrarse prorrogado de manera automática.

En este sentido, **la prórroga presupuestaria automática supone una evidente limitación de los poderes de control del Parlamento, puesto que permite que el Gobierno siga ejecutando su política, apoyándose en la prórroga del Presupuesto del año anterior**. Esta prerrogativa del Gobierno, junto con el derecho de veto sobre cualquier iniciativa parlamentaria en materia de gasto público o de disminución de ingresos, **permite al Gobierno imponer su voluntad al Parlamento a pesar de no contar, en principio, con apoyos suficientes en el mismo**.

**Esta solución no es uniforme en Derecho comparado, y es, en la práctica, la más cómoda para el Gobierno que no cumpla con su obligación legal de presentar los Presupuestos a las Cámaras** o no consiga el apoyo de las mismas; de hecho, en el Anteproyecto de Constitución se preveía un sistema más estricto de prórrogas trimestrales y limitadas en número.



El tratamiento de la prórroga en nuestra jurisprudencia constitucional es escaso. Como sentencia relevante se puede citar la STC 3/2003, que afirma que la prórroga constituye «un mecanismo excepcional» que funciona «en bloque», además de operar como un «mecanismo automático, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido, durante el tiempo que medie entre el inicio del nuevo ejercicio presupuestario y hasta la aprobación de los nuevos».

**La Ley General Presupuestaria determina que 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»** y que deberá ser objeto de adaptación «la estructura orgánica del presupuesto prorrogado (...), sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse».

**Por otro lado, y en relación con las disposiciones pertenecientes al articulado de las leyes de Presupuestos, habrá que juzgar lo que puede ser objeto de prórroga por su pertenencia al contenido esencial o necesario de las mismas**, pero también habrá que observar las normas que formen parte del contenido eventual o disponible de estas leyes para determinar su vigencia y posibilidades de actualización o modificación, teniendo en cuenta que, según nuestro Tribunal Constitucional, el criterio de temporalidad puede no resultar determinante de la constitucionalidad, o no, de una norma incluida en una Ley de Presupuestos (STC 32/2000, FJ 6) y que las normas del contenido eventual son, en principio, de vigencia indefinida (STC 34/2005, FJ 5).

**La autorización para gastar que aparece en las leyes de Presupuestos es una autorización flexible, que faculta para poder gastar, pero no impone el deber de hacerlo ni de agotar totalmente los créditos presupuestarios.** Por ello, el Presupuesto representa un amplio marco para la actuación pública, en el que cabe que se produzcan modificaciones presupuestarias, bien a iniciativa de las Cámaras parlamentarias o por el Gobierno.

**En este sentido, el Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de que el Presupuesto pueda ser variado durante su ejecución, por medio de las modificaciones presupuestarias «puntuales del gasto autorizado por las Cortes, mediante los instrumentos de modificación de los créditos**, que introducen un elemento de flexibilidad considerable, de manera que la obligación de incluir todos los gastos no significa que el contenido del Presupuesto quede petrificado en el momento de su aprobación, ya que ello impediría la propia acción pública y, por ende, que el Presupuesto pudiera cumplir adecuadamente esa función de dirección y orientación de la política económica del Gobierno que le corresponde» (STC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 5).

**Nada hace pensar que la prórroga presupuestaria limite esta posibilidad y, en consecuencia, durante la prórroga el Gobierno puede remitir proyectos de ley que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos, y el Parlamento puede enmendar y hacer proposiciones de ley en este sentido, aunque, en este último caso, sometidos al veto del Gobierno, tal y como hemos comentado anteriormente.**



Así lo ha considerado también la doctrina, al entender que **unos Presupuestos prorrogados operan, a efectos de su gestión o ejecución, como una Ley de Presupuestos, de manera que, para proceder a su modificación, habrán de seguirse los mecanismos jurídicamente previstos para los supuestos de modificación de las leyes de Presupuestos vigentes.** De esta manera, una vez prorrogado el Presupuesto, el régimen de modificaciones que pueden acordarse respecto de sus créditos será el general de la Ley General Presupuestaria.

Por ello consideramos que **la prórroga no limita las facultades de iniciativa legislativa ni comporta especialidades en orden a la ejecución y cierre del Presupuesto, más allá de la necesidad de haber efectuado los cálculos tendentes a determinar los créditos prorrogables y no prorrogables para el año en que los Presupuestos no fueron aprobados.**

Sin embargo, **es más que reprochable, y ofrece dudas en cuanto a su constitucionalidad, el recurso a modificaciones mediante decreto ley si dicho decreto ley se fundamenta en la extraordinaria y urgente necesidad creada, precisamente, por la ineficacia del Gobierno a la hora de elaborar y conseguir aprobar unos Presupuestos.**

En cualquier caso, **en nuestro ordenamiento jurídico la prórroga no puede ser entendida como una situación en la que no sea admisible ninguna iniciativa legislativa modificativa del gasto que no sea la pertinente aprobación de unos nuevos Presupuestos, y el Gobierno cuenta con mecanismos para realizar modificaciones que incrementen los gastos o los asignen a partidas distintas de aquellas contenidas en los Presupuestos prorrogados.**

### 3. Impacto económico de la prórroga presupuestaria para 2024 de los Presupuestos Generales del Estado para 2023

El marco legal español permite al Gobierno cierto margen de maniobra en situación de prórroga presupuestaria. Tal y como se detalla en el artículo de **Santiago Lago Peñas, el Gobierno puede aprobar las modificaciones de crédito que crea necesarias si cuenta con el respaldo jurídico, los recursos financieros y los apoyos precisos en el Congreso de los Diputados.** Además, intentará cumplir con los compromisos de coalición y los pactados con otras fuerzas políticas a través de herramientas alternativas como leyes, decretos leyes o enmiendas a otras normas en tramitación parlamentaria.

Por todo ello, el gasto público puede no verse tan contenido como podría suponerse inicialmente y la prórroga impactaría de forma limitada en las cuentas públicas. **El cumplimiento del objetivo de déficit quedará supeditado a la dinámica de la recaudación impositiva y a las medidas de expansión de gasto y de ingreso que se pudieran incluir en los reales decretos-leyes que se aprueben en los próximos meses.**

Sin embargo, lo que sí es seguro que conllevará esta prórroga es un **sustancial incremento de los costes de transacción para la aprobación de medidas y una desviación de recursos para**



**acometer las reformas estructurales necesarias para la economía española y sus finanzas públicas en el largo plazo.**

### 3.1. Implicaciones económicas de la prórroga de los Presupuestos para 2024

**Inicialmente, los efectos de la prórroga presupuestaria no tienen por qué tener incidencia directa sobre los ingresos**, dado que su recaudación (a tipos impositivos constantes) está ligada a la evolución de la economía y del empleo.

**Por el lado del gasto, la prórroga implica que las asignaciones presupuestarias debieran ser las mismas que en el ejercicio anterior. Sin embargo, son numerosas las partidas cuyas dotaciones son modificadas.** Hay una serie de gastos que desaparecen, como son los asignados específicamente al año 2023 (por ejemplo, los relativos a la presidencia española de la Unión Europea), mientras que otras partidas cuentan con criterios específicos para su actualización, como las pensiones públicas, que se revalorizan de forma automática en función del IPC.

Además, hay gastos que ya cuentan con cobertura legal y, por tanto, con garantía de recursos, como los destinados al mantenimiento parcial del paquete fiscal anticrisis, convalidados en el Congreso en enero del presente año. Y otros que recogen compromisos del Gobierno, entre los que destaca el incremento de los salarios públicos para 2024, a los que se pueden añadir otras actuaciones mediante el uso de reales decretos leyes. Por tanto, **existe una notable incertidumbre sobre cuál será la evolución final del gasto público, que, en cualquier caso, sí presentará un notable crecimiento frente al del año 2023.**

**Antes de entrar en el análisis del Presupuesto prorrogado actual, se van a tomar como referencia las cuentas de 2019.** El año 2019 ha sido uno de los pocos años en la etapa de democracia en los que se han prorrogado los Presupuestos Generales del Estado durante todo el ejercicio. **En 2019, a pesar de la prórroga presupuestaria, el déficit público aumentó en medio punto porcentual del PIB, pasando de un -2,6% del PIB en 2018 a un 3,1% en 2019.**

**Este mayor desequilibrio de las cuentas públicas se produjo como consecuencia de un incremento de los gastos mayor que el registrado por los ingresos.** En concreto, los recursos no financieros del conjunto de las Administraciones Públicas aumentaron un 3,5% en 2019, a un ritmo similar al crecimiento del PIB nominal mostrado en dicho año. En cambio, los gastos no financieros crecieron un 4,6% en el conjunto del año 2019.

**Además, hay que destacar que, mientras los empleos corrientes aumentaron un 5% en 2019, los empleos de capital registraron una caída del -0,5%.** En este sentido, como puede verse en la Tabla 1, algunas partidas de los empleos corrientes sobresalen por su elevado crecimiento en 2019, en un contexto de prórroga presupuestaria: la remuneración de asalariados aumentó un 5,6%; las prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie, donde se incluye el gasto en pensiones, subieron un 6,3%. En cambio, el gasto en intereses disminuyó un -3,2%, mientras que las ayudas a la inversión solo aumentaron un 1,2%.



TABLA 1

**La evolución de las cuentas públicas en 2019. Operaciones no financieras de las Administraciones Públicas. Principales partidas**

Millones de euros y tasa interanual en %

	Tasa interanual en %	
	2018	2019
<b>RECURSOS NO FINANCIEROS</b>	<b>6,3</b>	<b>3,5</b>
<b>Recursos corrientes</b>	<b>5,8</b>	<b>3,9</b>
<b>Recursos de capital</b>	<b>34,4</b>	<b>-14,6</b>
<b>EMPLEOS NO FINANCIEROS</b>	<b>4,8</b>	<b>4,6</b>
<b>Empleos corrientes</b>	<b>3,8</b>	<b>5,0</b>
Remuneración de asalariados	3,4	5,6
Consumos intermedios	3,6	4,1
Intereses	0,1	-3,2
Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie	4,5	6,3
Transferencias sociales en especie: producción adquirida en el mercado	4,2	4,5
<b>Empleos de capital</b>	<b>18,7</b>	<b>-0,5</b>
Formación bruta de capital fijo	12,3	4,9
Ayudas a la inversión	15,7	1,2
<b>CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN EN % DEL PIB</b>	<b>-2,6</b>	<b>-3,1</b>

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos del Ministerio de Hacienda.

**3.2. Qué va a pasar en 2024**

A continuación, se estima el impacto que puede tener esta prórroga de Presupuestos en los ingresos y en las diversas partidas de gastos de 2024, y, por lo tanto, en el déficit público. También se recoge la opinión de las diferentes instituciones públicas sobre este tema.

**3.2.1. Ingresos**

Según estimaciones del Instituto de Estudios Económicos, la elasticidad de los ingresos tributarios respecto al PIB nominal es de 1,1. **El gobierno prevé un crecimiento del PIB nominal para 2024 del 5,6%, que se traducirá en un aumento de los ingresos tributarios del 6,2%. Esto implica que la presión fiscal se incrementará un año más.**



### 3.2.2. Gastos

Seguidamente, se detallarán las principales partidas de gasto para las que se estima que pueden experimentar un incremento en el año 2024, a pesar de la prórroga presupuestaria.

El **gasto en pensiones** aumentará por tres motivos: por la revalorización de dichas pensiones según el IPC (la tasa aplicable al año 2024 supone un crecimiento del 3,8%); por el aumento del número de pensionistas; y por el deslizamiento de la pensión media, debido al efecto sustitución de las pensiones entrantes frente a las que salen. Con la información disponible en la Seguridad Social, el incremento del gasto en las pensiones contributivas, en los tres primeros meses del año, es del 6,3% frente al mismo periodo de 2023. De mantenerse este ritmo de crecimiento<sup>1</sup> ello implicaría un incremento en las pensiones contributivas de unos 9.000 millones de euros en el año 2024, a los que habría que añadir los correspondientes a las prestaciones no contributivas, para las que el Gobierno aprobó una subida en la cuantía anual del 6,9%. **Por tanto, estimamos que el gasto total en pensiones se incrementará en alrededor de los 11.000 millones de euros.**

Por otro lado, el **gasto en prestaciones por desempleo**<sup>2</sup> en los primeros meses del año presenta un incremento del 4,1%, a pesar de la buena evolución del mercado laboral, debido tanto al aumento del número de beneficiarios como de la prestación media por beneficiario. **De mantenerse estas tasas, el incremento del gasto superaría los 900 millones de euros.** Esta cifra podría elevarse hasta superar los 1.400 millones, si el comportamiento fuese similar al que se produjo en el año 2023, cuando el gasto en esta partida aumentó un 6,5% en media en el conjunto del año.

Para el **resto de las prestaciones sociales en efectivo**, excluyendo el gasto en pensiones y en desempleo ya mencionados, estimamos, al igual que la AIREF, que **crecerá en 2024 de forma similar al PIB nominal**. Esto supone un incremento de **unos 3.150 millones de euros**.

La **remuneración de los asalariados del sector público** se revalorizará, aproximadamente, un 2,5% por los acuerdos alcanzados por el Gobierno con los sindicatos (2% y 0,5% adicional en función de la inflación armonizada)<sup>3</sup>. A esta tasa hay que añadirle una estimación del 1,5%<sup>4</sup> por el

<sup>1</sup> En el año 2023 el incremento del gasto en pensiones contributivas, en el promedio de los tres primeros meses del año, fue del 10,8% y en el conjunto del año fue del 10,8%. Por ello, parece razonable asignar al conjunto del año un crecimiento medio en pensiones contributivas muy similar al que ya se ha verificado en los tres primeros meses del ejercicio.

<sup>2</sup> En el año 2023 el gasto en prestaciones por desempleo aumentó un 6,5%, hasta los 22.131 millones de euros (en los dos primeros meses el aumento era del 4,1%, igual que en los dos primeros meses de 2024).

<sup>3</sup> Según la Resolución de 14 de noviembre de 2022, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el «Acuerdo Marco para una Administración del siglo XXI», en el año 2024 el incremento adicional y consolidable del 0,5% en la retribución de los asalariados públicos será aplicado si la suma de la variación del IPCA de los años 2022 (que fue del 8,3%), 2023 (que fue del 3,4%) y 2024 (que se espera que se sitúe alrededor del 3,1%) supera el incremento retributivo fijo acumulado de 2022 (que fue del 3,5%), 2023 (que fue del 2,5%) y 2024 (que ha sido del 2%).

<sup>4</sup> En el primer trimestre del presente año, los afiliados a la Seguridad Social del sector público han aumentado un 3,4% en términos interanuales. En el año 2023 el aumento del número de afiliados del sector público fue del 3% (2,1% en el primer trimestre), mientras que la EPA recoge un incremento de los trabajadores del sector público del 1,5% en este mismo periodo. En enero de 2024, la remuneración de los asalariados aumentó un 5,8% (sin contar ayuntamientos), según el informe mensual de las Administraciones Públicas sin incluir la Administración Local (Contabilidad Nacional) publicado por el Ministerio de Hacienda.



aumento del número de ocupados en el sector público y un 1% adicional por el deslizamiento salarial (según estimaciones de la AIREF). Las cifras de incremento de la ocupación del sector público son conservadoras teniendo en cuenta la evolución de la afiliación a la Seguridad Social en el primer trimestre de 2024. **En total, todo ello conllevaría un incremento de la remuneración de asalariados del 5%. Y dado que cada punto supone un aumento de algo más de 1.600 millones de euros, implica un crecimiento conjunto de casi 8.200 millones de euros.**

Los **intereses de la deuda** también aumentarán en 2024. En el año 2023, estos ascendieron a 35.967 millones de euros. En el año 2024, las emisiones netas de deuda serán de 55.000 millones, aumentando en dicha cuantía el montante de la deuda, a lo que habrá que unir tipos medios también más elevados. En los tres primeros meses del año, el tipo de interés pagado<sup>5</sup> es 0,15 puntos superior al del promedio del año anterior. De mantenerse esta diferencia en los tipos, y **teniendo en cuenta el incremento de la deuda, el pago por intereses sería de casi 3.700 millones más que los pagados el pasado año. Con la deuda prevista para el año 2024, cada décima en la que aumente el tipo de interés medio conlleva un pago adicional de unos 1.600 millones de euros.** Por lo que, si no se produce, o se retrasa, la prevista rebaja de tipos de interés por parte de las autoridades monetarias europeas, esta cuantía por pago de intereses podría ser algo mayor.

Para los **consumos intermedios y las transferencias sociales en especie** se ha adoptado en este análisis la estimación que realiza la AIREF en su informe sobre los Presupuestos, que supone que ambos componentes crecerán en 2024 a un ritmo similar al PIB nominal. De esta forma, **los consumos intermedios aumentarán unos 4.400 millones de euros, mientras que las transferencias sociales en especie se incrementarán en unos 2.100 millones de euros.**

**La prórroga de las medidas contra la crisis energética y el conflicto en Ucrania**, mediante el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, tendrá un impacto estimado en 2024 de unos 4.000 millones de euros, de los cuales **algo más de 1.950 millones son medidas de gasto** (bonificaciones al carburante, ayudas sectoriales y resto de ayudas a particulares).

**Si el resto de los gastos se mantuvieran sin cambios, la suma de estas cantidades señaladas en cada una de las partidas anteriormente comentadas implicaría un aumento del gasto de unos 35.400 millones de euros.** No obstante, estas cifras están sujetas a una notable incertidumbre, dado que no pueden descartarse algunos ajustes presupuestarios en partidas dirigidas a inversión, subvenciones o formación bruta de capital, en las que la ejecución presupuestaria tiende a ser inferior a la inicialmente prevista. Al mismo tiempo, tampoco se puede descartar la adopción de nuevas medidas de gasto por parte del Gobierno como, por ejemplo, a través de reales decretos leyes.

<sup>5</sup> El tipo medio en los tres primeros meses es 0,15 puntos mayor al tipo medio del año 2023, y 0,33 puntos superior al tipo medio pagado en los tres primeros meses del año 2023.



### 3.2.3. Déficit

Manteniendo la previsión de crecimiento del PIB nominal del Gobierno, que es del 5,6% para el año 2024, daría lugar a una estimación de aumento de los ingresos del 6,2% frente a los del año 2023. Esto supondría **un incremento en los ingresos de las Administraciones Públicas del orden de 38.000 millones de euros en 2024.**

**El incremento de los gastos estimados**, al margen de que puedan decrecer algunas partidas o que puedan aprobarse gastos adicionales, **se situaría en unos 35.400 millones de euros en 2024.** Esta cifra, unida al déficit final del año 2023, en concreto 53.159 millones de euros, implicaría que **el déficit previsto para el año 2024 se situaría alrededor de los 50.500 millones de euros. Esta cuantía equivaldrá al 3,3% del PIB del año 2024, considerando, en este caso, las cifras de PIB nominal previstas por el Gobierno.** De confirmarse esta situación, implicaría una reducción del déficit en el año 2024, frente al 3,6% del año 2023, pero dicho déficit se situaría unas décimas por encima de la previsión del Gobierno del 3% (Tabla 2).

TABLA 2

#### Variación estimada de los ingresos y de las principales partidas de gasto de las Administraciones Públicas en 2024

Estimación del déficit público en 2024

	Variación en millones de euros
<b>INGRESOS</b>	<b>38.000</b>
<b>GASTOS</b>	<b>35.400</b>
Remuneración de asalariados	8.200
Consumos intermedios	4.400
Transferencias sociales en especie	2.100
Pensiones	11.000
Prestaciones por desempleo	900
Resto de prestaciones sociales en efectivo	3.150
Intereses de la deuda	3.700
Prórroga de las medidas contra la crisis energética y el conflicto en Ucrania (RD-ley 8/2023)	1.950
<b>DIFERENCIA INGRESOS - GASTOS</b>	<b>2.600</b>
<b>DÉFICIT PÚBLICO ESTIMADO EN 2024</b>	<b>50.559</b>
<b>DÉFICIT PÚBLICO ESTIMADO EN 2024 (% PIB)</b>	<b>3,3%</b>

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de Ministerio de Hacienda; Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; Ministerio de Trabajo y Economía Social; Ministerio de Economía, Comercio y Empresa; INE y AIReF.

En definitiva, **la prórroga presupuestaria no frenará el incremento del gasto, fundamentalmente del gasto corriente**, que principalmente contribuye al crecimiento económico en el año en curso, **mientras que el gasto productivo es el que puede resentirse**, a pesar de que este último sí



aporta valor económico en el medio y largo plazo. No obstante, **en el año 2024 las cifras de déficit estarán relativamente próximas, aunque algo superiores, al objetivo del 3% del Gobierno.**

**Lo más relevante es la falta de un plan de consolidación fiscal, que es preocupante en un contexto de entrada en vigor de las reglas de gasto.** De hecho, tanto la AIReF como el Banco de España y el FMI, contemplan escenarios para los próximos años en los que el déficit y la deuda públicos frenan sus descensos (en porcentaje del PIB). El primero se mantiene en tasas superiores al -3%, mientras que la segunda se estabiliza en tasas de alrededor del 105% (según la AIReF y el FMI) e incluso repunta, superando el 108% del PIB en 2026 (según el Banco de España), lo que genera vulnerabilidades para nuestra economía.

**En concreto, las previsiones del Banco de España prevén un déficit del -3,5% en 2024 y la deuda pública solo descendería 1,2 puntos porcentuales, hasta el 106,5% del PIB, frente al 107,7% del PIB a cierre de 2023.** En el bienio 2025-2026, el déficit se mantendría en el -3,5% y la deuda aumentaría gradualmente, hasta el 108,4% del PIB en 2026. Según el último **informe de Estabilidad Financiera del Banco de España**, recientemente publicado, **el elevado nivel de endeudamiento público** (más de 30 puntos por encima de la media de la UEM y todavía 9 puntos por encima del observado antes de la pandemia) **se mantiene como una vulnerabilidad significativa de la economía española, por lo que es necesario implementar, ya en 2024, un plan de consolidación dentro de las nuevas reglas fiscales europeas.** Sobre todo, teniendo en cuenta las presiones a medio y largo plazo sobre el gasto público derivadas del envejecimiento de la población (pensiones, gasto sanitario...) y otros elementos como el aumento del gasto en defensa o las necesidades de inversión pública para la transición climática. Además, **el mantenimiento de un elevado nivel de endeudamiento y déficit público supone, también, un elemento de vulnerabilidad ante cambios en la percepción por parte de los mercados financieros, que aumentarían el coste de financiación del sector público con riesgos de traslación al sector privado, incluido el sector bancario.** Estos escenarios podrían afectar a la actividad económica real y, con ello, empeorar adicionalmente las perspectivas de sostenibilidad de las finanzas públicas.

La AIReF, en su «Informe sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas 2024», señala que, según sus últimas previsiones, **resultaría factible la reducción del déficit público hasta el -3% del PIB en 2024.** Sin embargo, a medio plazo y en un escenario donde la previsión de crecimiento de la economía española converge progresivamente hacia el crecimiento potencial de la economía, **el saldo presupuestario se estabilizaría por encima del -3% del PIB, en ausencia de medidas adicionales.** En este contexto, donde la economía española tiene serias dificultades para reconducir los elevados niveles de deuda pública y déficit, **resulta necesario configurar un plan estructural fiscal a medio plazo, por lo que no tener Presupuestos en 2024 supone un retraso en la estrategia fiscal.**

El FMI, en su último informe Monitor Fiscal, publicado el pasado 17 de abril, prevé que **el déficit público baje del -3,6% registrado en 2023 al -3,1% en 2024** y se modere levemente hasta el -3% en 2025. Sin embargo, la institución también estima que el desequilibrio de las cuentas públicas repunte en 2026 y 2027, hasta situarse en el -3,3% este último año, aunque a continuación volverá a reducirse hasta el -3% en 2028 y 2029. **Con respecto a la deuda pública, el**



FMI prevé que baje hasta el 106,3% del PIB en 2024, pero se estabilizará alrededor del 105% en el horizonte de previsión, que llega hasta 2029, alcanzando su nivel más bajo en este último año, un 104,2% del PIB.

#### 4. Conclusiones

En conclusión, **el Gobierno ha renunciado a ejercer la iniciativa presupuestaria por motivos políticos, dada la dificultad para poder alcanzar acuerdos necesarios** en un parlamento fragmentado, y por la próxima celebración de distintos comicios autonómicos que condicionan dichos acuerdos.

Pese a que en nuestro ordenamiento jurídico **la elaboración y aprobación de los Presupuestos está definida la posibilidad de la prórroga presupuestaria, y esta circunstancia se ha materializado en distintas legislaturas, esta prórroga es única, puesto que, tras la conformación de unas nuevas Cortes Generales** y el nombramiento de un nuevo Gobierno, se adopta la decisión de prorrogar un Presupuesto que fue aprobado en una legislatura anterior. **La prórroga de los PGE 2023 se establece con una composición de las cámaras, y conformación de mayorías, distinta a la que aprobó los Presupuestos originales.**

Esta **disfunción**, más allá de consideraciones técnicas y jurídicas, presenta una naturaleza que **deslegitima la voluntad de la nación española que, a través de sus representantes políticos electos, se manifiesta en las Cortes Generales que tienen, entre sus funciones esenciales, la potestad para aprobar los Presupuestos.**

De hecho, **la ausencia de una mayoría suficiente en las Cámaras para la aprobación del principal instrumento de política económica del Ejecutivo ha sido uno de los principales motivos por el que, en legislaturas anteriores, se ha planteado la disolución de las Cortes Generales y se han convocado elecciones anticipadas.**

De igual forma, **la adopción o el desarrollo de estos Presupuestos prorrogados permiten una minoración de la potestad de la voluntad de la nación**, puesto que, a pesar de que los grupos parlamentarios puedan instar cambios normativos contando con una mayoría suficiente para su aprobación, si estos tuvieran incidencia presupuestaria, **el Gobierno tendría un derecho de veto sobre estas modificaciones.**

Junto con lo anterior, se ha de señalar que **la prórroga presupuestaria, y su posterior gestión mediante la adopción del decreto ley sin una causa objetiva necesaria, elude, entre otros, la necesaria tramitación parlamentaria previa para su aprobación, minorando adicionalmente dicha voluntad popular.**

Desde el punto de vista de la **idoneidad de estos Presupuestos en cuanto a su compatibilidad con la posición del ciclo de la economía española en 2024**, se ha de destacar que, pese a la inesperada mejor evolución de la economía española en el ejercicio para el que se aprobaron estos Presupuestos, **es difícil que puedan mantenerse unas condiciones tan favorables para la evolución de la actividad**



**y del empleo en este periodo**, permaneciendo, asimismo, un **contexto de elevada incertidumbre con riesgos claramente a la baja sobre la evolución de estas macromagnitudes**.

Factores tales como **la persistencia del aumento de precios y costes por encima de lo esperado, la repercusión de los mismos sobre la evolución de las condiciones principales de financiación, la incertidumbre derivada de los conflictos bélicos internacionales y su incidencia sobre las transacciones comerciales internacionales, así como la debilidad de la inversión empresarial en los últimos años, requerirían de otra programación presupuestaria** que permitiera cubrir estas contingencias y generar confianza entre las familias y las empresas.

**Este Presupuesto, por un lado, debería garantizar y reforzar la confianza de los agentes sobre la capacidad de las finanzas públicas para responder a los retos futuros que afectan a la economía española**, estableciendo unos criterios de consolidación que garanticen, en el medio plazo, la sostenibilidad de las cuentas públicas; y, por otra parte, **debería minorar, en este ejercicio presupuestario, la presión fiscal sobre las empresas, fomentando adicionalmente las inversiones públicas necesarias que contribuyen al aumento de la productividad y, por tanto, de la renta per cápita y del bienestar de la sociedad**.

Por último, **es fundamental que el necesario proceso de consolidación presupuestaria que se ha de presentar en el plan anual ante la Comisión se materialice, fundamentalmente, por el lado del gasto público**. Mejorar la eficiencia del gasto público es la vía fundamental para abordar la necesaria consolidación fiscal a medio plazo, ya que, a diferencia de las subidas impositivas, no resulta dañina para la actividad económica y la competitividad de nuestras empresas.

**Los efectos de esta prórroga presupuestaria generan, a su vez, un incremento de los costes de transacción que obstaculizan la adopción de este tipo de medidas de reestructuración y mejora de la eficiencia del gasto público y producen, asimismo, una desviación de recursos para acometer las reformas estructurales necesarias para la economía española y sus finanzas públicas en el largo plazo**.

De esta forma, **a través de la adopción de esta prórroga del Presupuesto se prioriza una estrategia a corto plazo condicionando y limitando la toma de decisiones necesarias que están vinculadas al inicio de cualquier legislatura desde un punto de vista de su aprobación y acción de un nuevo Gobierno**, puesto que requieren de un mayor margen temporal para su implementación y necesariamente tendrán impactos sobre el desarrollo económico y la competitividad del país en el medio y largo plazo.

*Palabras clave:* **Presupuestos Generales del Estado, prórroga de los Presupuestos, Ley de Presupuestos, Gobierno, jurisprudencia constitucional, Parlamento, seguridad jurídica, déficit público, gasto público, ingresos, deuda pública, desequilibrio de las cuentas públicas, consolidación fiscal.**



# La prórroga para 2024 de los Presupuestos Generales del Estado del año 2023

**MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO**

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad Complutense de Madrid

## Introducción

Este trabajo responde a la invitación recibida del director general del Instituto de Estudios Económicos, D. Gregorio Izquierdo Llanes, quien nada más hacerse pública la *renuncia a presupuestar*, me pidió realizar un análisis de urgencia sobre las implicaciones y limitaciones de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para 2024.

Conforme a la perspectiva que se me demandaba, he procurado centrarme en los aspectos jurídico-constitucionales y financieros de dicha situación, dejando de lado cuanto se refiera a un contenido económico de la prórroga presupuestaria.

En las páginas que siguen realizamos una breve exposición de los caracteres esenciales con que las leyes de Presupuestos aparecen reflejadas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas.

Después nos centramos en la ordenación temporal de los Presupuestos, regida por el principio de anualidad, y consideramos también la eficacia temporal de las leyes de Presupuestos.

Continuamos con el análisis de las principales cuestiones referidas a la prórroga de los Presupuestos: la regulación que tiene en relación con los Presupuestos estatales, autonómicos y locales; las finalidades y caracteres que posee este remedio para la falta de aprobación «en plazo» de los Presupuestos; los antecedentes constitucionales y comparados; la jurisprudencia constitucional que se ha referido a la prórroga; el análisis de los diferentes supuestos que la desencadenan; su carácter automático y, a pesar de ello, el empleo de actos y disposiciones normativas de variado rango, entre las que sobresalen los decretos-leyes; el contenido material de los Presupuestos prorrogados; la situación de las reglas fiscales en el contexto de prórroga presupuestaria; la posibilidades de modificación de los Presupuestos prorrogados y la proyección del análisis sobre los Presupuestos del año 2023, que son objeto de prórroga para 2024, y la regulación del Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre.



Retomo así una preocupación sostenida en anteriores trabajos míos que aparecen debidamente referenciados al final de esta investigación sobre la falta de aprobación de los Presupuestos; una situación que cabe entender como un *test* para los juristas desde la óptica de la construcción del Estado de Derecho, como señalaba el profesor Martín-Retortillo (1989: 10).

## 1. La configuración constitucional y «estatutaria» de las leyes de Presupuestos

### 1.1. Función y Ley de Presupuestos en la Constitución

La Constitución española de 1978 se refiere al Presupuesto, como otros textos políticos comparados o precedentes también lo hacen, con un «propósito de garantía jurídica de los ciudadanos frente a los abusos del poder y, en particular del poder financiero, que es característico del Estado de Derecho» (Rodríguez Bereijo, 1979: 165).

Destaca en ella cómo la **función presupuestaria de las Cortes Generales aparece resaltada en pie de igualdad con la potestad legislativa y la función de control** de los actos del Gobierno (art. 66.2 CE). También que las leyes de Presupuestos están excluidas de la posibilidad de resultar aprobadas sin un pronunciamiento expreso y necesario de los plenos de ambas Cámaras (art. 75.3 CE).

Se trata, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, de **una peculiar y específica función parlamentaria sobre los Presupuestos**, «desdoblada de la genérica 'potestad legislativa del Estado'» como significó muy pronto la STC 27/1981, FJ 2 y confirmarían más tarde dos *leading cases* —la STC 65/1987, FJ 3 y la STC 76/1992, FJ 4.a)—, que marcaron la doctrina constitucional posterior sobre la ley de Presupuestos en el sistema de fuentes del Derecho.

A través de esa función presupuestaria, **las Cortes cumplen tres objetivos** especialmente relevantes: aseguran el *control democrático de la actividad financiera pública*, *participan de la actividad de dirección política* y *controlan que la asignación de los recursos públicos se efectúe de una forma equitativa*. En la Ley de Presupuestos concurren, en suma, las tres funciones que la Constitución atribuye a las Cortes Generales (art. 66.2 CE): «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» (STC 3/2003, FJ 4; STC 136/2011, FJ 11; STC 217/2013, FJ 2).

Completando el enunciado de otras **reservas de leyes financieras** que aparecen en el texto constitucional, entre las que por su proximidad sobresale la referida al **gasto público y contracción de obligaciones financieras** (art. 133.4 CE), la caracterización constitucional de los Presupuestos ratifica su *plena naturaleza legal*, ordenando las respectivas competencias de los imprescindibles actores de la función presupuestaria, Gobierno y Parlamento.

Así el artículo 134 CE asigna al primero «la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado», mientras que las Cortes tienen que realizar «su examen, enmienda y aprobación» (*ap. 1*).



Se señala el «carácter anual» y el contenido que han de incluir —«la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado» (ap. 2)—, significando los principios de *unidad* y *universalidad* presupuestarias que marcan el **contenido mínimo, necesario e indisponible** de las leyes de Presupuestos tal y como se ha impuesto en la jurisprudencia constitucional desde la citada STC 65/1987, FJ 4.

Los Presupuestos Generales del Estado han de incluir «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» (art. 134.2 CE) y constituyen «un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno» (STC 27/1981, FJ 2; STC 234/1999, FJ 4; STC 274/2000, FJ 4; STC 67/2002, FJ 3; STC 3/2003, FJ 4; STC 223/2006, FJ 5; STC 134/2011, FJ 8).

La tramitación del proyecto de ley de Presupuestos en las Cámaras está sujeta a previsiones particulares, como la referida al *plazo de su presentación* ante el Congreso —«al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior» (ap. 3)—, lo que supone una *obligación sin sanción* del Gobierno, aparte de pretender garantizar un tiempo suficiente de tratamiento parlamentario.

Además, está el salvoconducto frente al *hambre presupuestaria* —la **prórroga automática** de los Presupuestos anteriores—, causada por la falta de aprobación de la ley de Presupuestos «antes del primer día del ejercicio económico correspondiente» (ap. 4).

Las prerrogativas del Ejecutivo, como *exclusivo titular de la iniciativa legislativa de Presupuestos*, sobresalen si las circunstancias aconsejan modificarlos durante su ejecución, pues «podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario» (ap. 5).

Además, si la pretensión de variar los Presupuestos surge desde los grupos parlamentarios, el Gobierno tendrá que ser consultado para que otorgue o no su conformidad con la tramitación de las proposiciones o enmiendas que supongan «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (*veto presupuestario*) (ap. 6).

Como colofón está la prohibición de utilizar las leyes de Presupuestos para crear tributos, a la par que la permisividad a su empleo como vehículos que los reformen o modifiquen siempre que «una ley tributaria sustantiva así lo prevea» (ap. 7).

Esto último viene a operar como un añadido o *complemento condicionado* al núcleo esencial de ley de Presupuestos, al que hay que sumar —por su admisión en la jurisprudencia constitucional frente a los constantes desbordamientos normativos—, la posibilidad de establecer otras disposiciones de carácter general —un **contenido posible, no necesario y eventual**, como comenzó a llamarlo la STC 76/1992, FJ 4— si guardan una directa relación con los estados de autorización de gastos y de previsión de ingresos o con la orientación de la política económica en que se sustentan los Presupuestos de cada año.



La mejor doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional coinciden en valorar a las leyes de Presupuestos como *leyes plenas*. Ya sabemos que se han de aprobar siempre con participación de los «Plenos» de las Cámaras. Pero, además, se trata de leyes en la plenitud de su sentido: *material*, porque contienen normas jurídicas que vinculan a la Administración y a los particulares, y *formal* porque han de ser aprobadas por el órgano al que constitucionalmente corresponda la función legislativa.

Y ese **carácter de ley plena, material y formal**, de la ley de Presupuestos, no empece a considerar que la misma es también una *ley singular* por varias razones de sobra conocidas: se trata de una *ley temporal* que ha de regir anualmente, para cada ejercicio económico; con un *contenido necesario* que se contrae a regular un procedimiento de gestión de caudales públicos y un *contenido eventual* que favorece que la ley se extienda a la regulación de otras materias —pero *excepcionalmente*, pudiendo realizar reformas impositivas ligadas a la gestión del plan financiero anual, sin que se debiera recurrir a su empleo como vehículo para afrontar cualquier modificación normativa de materias de otra naturaleza—; que ha de tramitarse en las Cámaras sujetándose a previsiones especiales (Sainz de Bujanda, 1985: 415-416).

De manera similar, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la ley de Presupuestos es sin lugar a dudas una ley en sentido pleno (STC 9/2013, FJ 3 y STC 52/2014, FJ 6, entre las más recientes). Ello ha sido así desde la primera vez en que se pronunció y tuvo por superada la vieja polémica sobre su carácter formal o material (STC 27/1981, FJ 2; también STC 68/1987, FJ 4; STC 76/1992, FJ 4; STC 274/2000, FJ 4; y STC 3/2003, FJ 4).

Y no es solo que nos encontremos ante una ley plena, sino que todo su contenido es plenamente normativo. Así se ha dicho desde la STC 63/1986, FJ 5, señalando que el *articulado* de las Leyes de Presupuestos y también los *estados numéricos* de ingresos y gastos son susceptibles de impugnación y, por tanto, «constituyen un «objeto idóneo» del recurso de inconstitucionalidad» (también STC 76/1992, FJ 4; STC 131/1999, FJ 2, y STC 274/2000, FJ 4).

En rigor, esta circunstancia solo concurre con relación al estado de autorización de los gastos, que contiene las diferentes secciones con los créditos destinados a hacer frente a las correspondientes obligaciones del Estado; créditos que no son fuente de las obligaciones, pero sí autorizaciones legislativas para gastar (STC 63/1986, FJ 6; también STC 146/1986, FJ 8).

Más de ciento veinte sentencias constitucionales han abordado los diversos problemas que suscitaron las impugnaciones dirigidas contra leyes de Presupuestos estatales o autonómicas; una doctrina que inició la ya citada STC 27/1981, refiriéndose a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1981 y que concluye, por el momento, con la STC 145/2022, sobre la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022.



## 1.2. La sustancial identidad de las leyes de Presupuestos autonómicas con las del Estado

El artículo 134 CE solamente rige para el Presupuesto estatal y no se puede inferir sin más para los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, por más que se trate de instituciones comparables. El Tribunal Constitucional ha inferido la necesaria consideración, más allá de lo señalado en aquel precepto, de los *Estatutos de Autonomía* e incluso de aquellas «leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 116/1994, FJ 5; STC 174/1998, FJ 6; STC 130/1999, FJ 5; STC 180/2000, FJ 5; STC 274/2000, FJ 5; STC 3/2003, FJ 6; STC 202/2003, FJ 10; STC 7/2010, FJ 3; STC 74/2011, FJ 3; STC 132/2013, FJ 2; STC 108/2015, FJ 3).

Las leyes de Presupuestos estatales y de las Comunidades Autónomas guardan una sustancial identidad, como no podía ser de otra manera, y se han encargado de corroborar, *mutatis mutandis*, los Estatutos de Autonomía, consagrando el clásico reparto competencial Gobierno-Parlamento y el carácter legislativo de los Presupuestos autonómicos que atañen a su respectivo sector público.

Esa regulación se halla en los arts. 106.4, 109.2.b), 110.1 y 190 EA Andalucía; arts. 33.1, 43.1, 44.1, 111 EA Aragón; arts. 23.1 y 47 EA Asturias; arts. 13.b), 60.1.c) y 61 EA Canarias; arts. 8.1, 9.6 y 56 EA Cantabria; arts. 9.2.b), 20.2 y 51 EA Castilla-La Mancha; arts. 24.3 y 89 EA Castilla y León; arts. 55.2, 62.2, 63.1, 64.1 y 212 EA Cataluña; arts. 22.a), 25.2 y 76 EA Comunidad Valenciana; arts. 16.2.c), 22.1, 32.3, 33.2 y 78 EA Extremadura; arts. 10.1.b) y 53 EA Galicia; arts. 40.1, 45.2, 49.1, 58.2 y 135 EA Islas Baleares; arts. 16.1, 19.1.d), 48.1.a) y 56 EA La Rioja; arts. 9, 16.3.a) y 61 EA Madrid; arts. 22 y 46 EA Murcia; arts. 11, 18 y 21 bis.1 EA Navarra, y arts. 25.1 y 44 EA País Vasco.

Algunos Estatutos aluden a la elaboración de los Presupuestos con criterios homogéneos con los del Estado (son los de Andalucía, la Comunidad Valenciana, Castilla y León y Murcia).

Solamente en cuatro Estatutos (los de Andalucía, Cataluña, Extremadura y La Rioja) aparece recogida idéntica prohibición de crear tributos o modificarlos sin previa habilitación, como figura en el artículo 134.7 CE.

El Tribunal Constitucional ha señalado que del límite que consagra el inciso final de dicho precepto «no puede inducirse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las leyes de presupuestos autonómicas o forales sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva» (STC 116/1994, FJ 5; STC 149/1994, FJ único; STC 174/1998, FJ 6; STC 130/1999, FJ 5; STC 180/2000, FJ 5; STC 274/2000, FJ 5; STC 7/2010, FJ 3; STC 136/2011, FJ 12; STC 132/2013, FJ 2; STC 108/2015, FJ 3).

Entre los que han sido objeto de reforma en los últimos años, solamente el Estatuto de Andalucía (art. 190.3) parece querer copiar formulaciones con las que la jurisprudencia constitucional ha tratado de limitar el contenido eventual de la Ley de Presupuestos.

La mayoría de los Estatutos reformados excluyen explícitamente a los Presupuestos como objeto de regulación de los decretos-leyes (arts. 110.1 EA Andalucía; 44.1 EA Aragón; 64.1 EA



Cataluña; 33.2 EA Extremadura; 49.1 EA Islas Baleares y 21 bis.1 EA Navarra) y en cuatro se declara que idéntica materia no puede ser objeto de delegación legislativa en los respectivos Ejecutivos autonómicos (arts. 109.2.b EA Andalucía; 43.1 EA Aragón; 24 bis.3 EA Asturias y 63.1 EA Cataluña). Además, solamente dos Estatutos recogen la presentación de los Presupuestos equilibrados a las Cámaras (arts. 89.3 EA Castilla y León y 78.3 EA Extremadura).

## 2. Ordenación temporal de los Presupuestos

### 2.1. Del clásico principio de anualidad presupuestaria

La *temporalidad*, tanto en la aprobación como en la ejecución de los Presupuestos, es consustancial a esta institución, cuya vigencia queda constreñida a un periodo de tiempo determinado con el fin de facilitar el control efectivo por parte del Parlamento sobre el Gobierno.

La **exigencia de renovación periódica de la autorización para gastar** aparece, por lo tanto, como el **fundamento político de la vigencia temporal del Presupuesto** y deriva de la consecución por las primeras Cámaras legislativas del derecho a votar los impuestos periódicamente. Los Presupuestos deben ser presentados cada año y deben, asimismo, ser aprobados cada año (Escribano López, 1997: 104).

Entre los estudiosos del Derecho Constitucional se ha señalado que el principio de anualidad encuentra una explicación más política que económica, ya que desde este último punto de vista no existiría ninguna justificación especial para esta regla que, sin embargo, sirve para afirmar el control político sobre el Gobierno, entendiéndose que más de un año sin someter a control sería un plazo demasiado largo (Giménez Sánchez, 2008: 294-295). Por nuestra parte, en un *trabajo de juventud* nos posicionamos a favor de la bianualidad en la aprobación de los Presupuestos por considerar que ello «obligaría a que el proceso de aprobación ganara en dimensión política y en coordinación con la planificación económica, evitando, por lo demás, caer en detalles excesivos, burocráticos y puntuales» (Lasheras Merino y Martínez Lago, 1988: 47).

La **anualidad en la aprobación de los Presupuestos** queda reflejada en la norma constitucional (art. 134.2 CE) y en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), donde se establece, no obstante —y como consecuencia derivada del encumbramiento del principio de estabilidad presupuestaria—, la *plurianualidad* como uno de los principios de programación (art. 26 LGP).

La gestión del sector público estatal queda sometida al *régimen de presupuesto anual* aprobado por las Cortes Generales y supuestamente enmarcado en los límites de un *escenario plurianual* (art. 27.1 LGP) a todas luces inexistente, tal y como ha venido a reconocer la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2023) en una reciente opinión sobre el procedimiento presupuestario.



No podemos entretenernos con esta cuestión. Puede decirse que **el principio de anualidad pertenece a la esencia del régimen presupuestario** y que **la plurianualidad no pone en cuestión que los Presupuestos se deban aprobar y ejecutar anualmente**. El principio de plurianualidad está consagrado en el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y concebido para enmarcar a medio plazo la elaboración de los Presupuestos de las Administraciones Públicas; cuadro que, lógicamente, ha de resultar «compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos». El caso es que esta ley de desarrollo del artículo 135 CE prevé que las normas de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y también de los escenarios presupuestarios plurianuales se aprueben por Orden del Ministro de Hacienda (disposición final segunda. 4 LOEPSF); lo que se viene cumpliendo en relación a los Presupuestos, pero no en orden a unos escenarios de los que la AIReF (2023: 13) ha comentado que «no son públicos, en la medida que la LGP no establece la obligación de publicarlos ni de recogerlos como parte del contenido que deben incluir los proyectos de PGE para su envío a las Cortes Generales». Pérez Royo y Carrasco González (2019: 555) sugieren que la plurianualidad pertenece a la formación del proyecto de Presupuestos por el Gobierno, mientras que lo que les da valor jurídico real es el principio de anualidad establecido en la Constitución.

En todo caso, el ejercicio presupuestario coincide con el año natural (art. 34.1 LGP), desprendiéndose de ello el carácter improrrogable de la autorización parlamentaria más allá del término del año, salvo en el supuesto de *prórroga automática*, esto es, cuando la nueva ley de Presupuestos no se apruebe antes del primer día del ejercicio económico correspondiente.

La **anualidad en la ejecución del Presupuesto**, o perspectiva contable de dicho principio, implica la necesidad de imputar claramente cada partida de gasto o de ingreso al ejercicio al que correspondan, para conocer si se han realizado dentro del plazo para el que se autorizaron o previeron. Nuestro sistema sigue el criterio del devengo (presupuesto de ejercicio o de competencia), de manera que a cada ejercicio presupuestario se imputarán los derechos económicos liquidados durante el mismo, cualquiera que sea el período del que deriven y las obligaciones económicas reconocidas hasta el fin del mes de diciembre, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o, en general, gastos realizados dentro del ejercicio y con cargo a los respectivos créditos (art. 34.1 LGP).

Este marco temporal, cuya consecuencia más evidente es la anulación de pleno derecho de los créditos para gastos que en el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas (art. 49.2 LGP), presenta diversas *excepciones* —también llamadas *medidas de flexibilización* por la doctrina (Martín Queralt *et al.*, 2020: 887-888)— como son la imputación al presupuesto corriente de obligaciones de ejercicios anteriores (art. 34.2 a 5 LGP); asimismo los compromisos de gastos de carácter plurianual (arts. 47 y 47 bis LGP), los créditos extraordinarios y suplementos de crédito (arts. 55 a 57 LGP) y los anticipos de tesorería para atender gastos inaplazables (art. 60 LGP).

El significado del principio de anualidad conectado con la norma de la prórroga presupuestaria establecida constitucionalmente exige plantear su alcance en relación con la vigencia de



las normas presupuestarias y determinar cuál es el contenido de la ley de presupuestos afectados por la anualidad y, en consecuencia, por la prórroga (Bayona y Soler, 1990: 132).

## 2.2. La eficacia temporal de las leyes de Presupuestos

Del principio de anualidad deriva el deber de aprobar los Presupuestos cada año. A tal efecto, la Constitución establece unos plazos preclusivos que vinculan al Gobierno como titular de la iniciativa presupuestaria que debe presentar ante el Congreso de los Diputados (art. 134.3 CE) y también a las Cortes Generales en el examen, enmienda y aprobación de la ley (Bayona y Soler, 1990: 130).

Una de las notas con las que el Tribunal Constitucional ha afirmado la singularidad o especificidad de la Ley de Presupuestos ha sido su carácter esencialmente temporal, recogido en el art. 134.2 CE. Como *la Ley de Presupuestos está sujeta a limitaciones que condicionan su alcance material y temporal*, solo salvarán su legitimidad constitucional aquellas disposiciones incluidas en las leyes de Presupuestos que encajen dentro de su contenido, por respetar su «necesaria conexión económica —relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno— o presupuestaria —para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto—» (STC 76/1992, FJ 4.a; STC 274/2000, FJ 4; STC 109/2001, FJ 5; STC 238/2007, FJ 4; STC 248/2007, FJ 4; STC 206/2013, FJ 2; STC 217/2013, FJ 5.a; STC 152/2014, FJ 4.a; STC 44/2015, FJ 3.b).

**Las leyes de Presupuestos son esencialmente temporales**, lo cual es lógico por tratarse de las normas que contienen el plan presupuestario del Gobierno (Rodríguez Bereijo, 1970: 161; Escribano López, 1997: 103). Pero las leyes de Presupuestos tienen un contenido más complejo que el resultante de la mera regulación de los estados numéricos de ingresos y gastos que conforman dicho programa económico.

La doctrina ha llamado la atención, por ejemplo, en la **singular publicación y entrada en vigor de las leyes de Presupuestos Generales del Estado**, tanto desde un punto de vista normativo como fáctico, distinguiéndose del plazo general establecido en el Código Civil (a los veinte días de su publicación en el «BOE»), porque *ope constitutionis* tienen asignado el primer día del ejercicio económico correspondiente, siempre que previamente se hayan cumplido los trámites de aprobación y publicación oficial. Además, y por lo que respecta a este último aspecto, la ley de Presupuestos no se publica íntegramente en el «Boletín Oficial del Estado», pues solo aparece un resumen de los estados de gastos que no llega al nivel de crédito vinculante (Ribes, 2012: 78).

Producida la aprobación en el tiempo requerido, la entrada en vigor de las normas presupuestarias (con independencia de la fecha de publicación de la ley) es siempre, e indefectiblemente, la misma: el 1 de enero del año para el que se han aprobado los Presupuestos. En cambio, si



la aprobación es posterior a esta fecha, el efecto de la prórroga prolongará la vigencia de los Presupuestos anteriores hasta que se aprueben los nuevos.

Los profesores Bayona y Soler (1990: 132-133) advirtieron que esta situación no es reconduci-ble a los parámetros de la *ultraactividad* o de la *retroactividad* de las normas (en el caso de los antiguos y nuevos Presupuestos, respectivamente). Lo que se produce es una situación espe-cífica derivada de la regla de la prórroga automática y de la necesidad, como nota consus-tancial a la vigencia temporal del Presupuesto, de modo que no hay desconexión entre la nor-ma y los supuestos de hecho a los que se aplica. La *ratio* de la prórroga automática consiste en que no haya interrupciones en la vigencia temporal de los Presupuestos y estos, una vez apro-bados, lo son con los caracteres que la Constitución les atribuye: el carácter anual que implica *ex necesse* su vigencia ininterrumpida desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de cada año.

Antes de la aprobación de la Constitución, la doctrina debatía sobre la vigencia de las normas contenidas en las leyes de Presupuestos, en particular de las normas tributarias contenidas en ellas y que reformasen el sistema tributario, teniendo como marco de referencia el artículo 37 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911; un precepto que mereció la crítica de la doctrina por lo que disponía, al carecer de rango constitu-cional y, por tanto, no vincular a la legislación ordinaria (incluidas las leyes de Presupuestos).

El citado precepto de la LACHP establecía que: «Los preceptos que contenga el articulado de las Leyes de Presupuestos, solo estarán en vigor durante el ejercicio de cada presupuesto, y el de la prórroga en su caso, y comprenderán únicamente las disposiciones que determinen las cantidades a que hayan de ascender los ingresos y los gastos y las que sean necesarias para la administración de los presupuestos respectivos. En ningún caso, se podrán dictar le-yes nuevas, ni modificar las vigentes por medio de preceptos contenidos en dicho articulado».

Al promulgarse la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, se destacó en su preám-bulo que en lo sucesivo, el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado pudiera ser elaborado «sin las cortapisas que establecía el último inciso del artículo treinta y siete de la Ley de primero de julio de mil novecientos once», reconociendo a la Ley de Presupuestos Generales del Estado «el rango formal y el contenido material de Ley, sin que deba suscitar preocupaciones jurídicas el que en ella se articulen todas las disposiciones de naturaleza fi-nanciera que sea necesario o conveniente promulgar para la ejecución congruente o simé-trica de los estados de gastos e ingresos en el respectivo período anual».

El debate continuó después de que fuese aprobada la Constitución, resaltando los efectos perversos del «desbordamiento normativo» que suponía la creciente utilización de la ley de Presupuestos como instrumento o vehículo de reformas legislativas y, en particular, como si fuera una ley tributaria más de cada año, faltando saber si de carácter temporal o permanen-te (Rodríguez Bereijo, 1995: 10-11).

La cuestión de si la vigencia anual se aplica el conjunto de la ley de Presupuestos, incluido su articulado, o si, por el contrario, en él pueden incluirse preceptos que se integren en el orde-namiento de manera permanente, puede resolverse a partir de la distinción entre el núcleo



esencial o *contenido indisponible* de las leyes de Presupuestos y el resto de las materias —no presupuestarias— que formarían su *contenido eventual*. Mientras que el primero tiene una vigencia reducida al ejercicio presupuestario, por el contrario, el segundo puede recoger normas de vigencia anual o indefinida. Será la propia redacción de la norma la que suele precisarlo (Pérez Royo y Carrasco González, 2019: 555).

La STC 34/2005, de 17 de febrero, ha afirmado que **«toda norma incluida en el contenido eventual o disponible del instrumento presupuestario tiene, en principio, una vigencia indefinida, salvo disposición expresa de la Ley en sentido contrario»** (FJ 5, con cita de pronunciamientos anteriores, desde la STC 65/1990, FJ3; STC 32/2000, FJ 6; STC 274/2000, FJ 4; y STC 109/2001, FJ 6, admitiendo la inclusión en las leyes de Presupuestos de disposiciones con vocación de permanencia), habiéndose reiterado el planteamiento en la STC 82/2005, de 6 de abril, FJ 1.

Lógicamente, la referida distinción ha de ser tenida en cuenta para determinar las disposiciones del articulado de las leyes de Presupuestos que seguirán los pasos del Presupuesto prorrogado, por no haber sido aprobada y formalmente publicada la nueva ley de Presupuestos. Más adelante veremos esta cuestión.

### 3. La prórroga como remedio a la falta de aprobación de los Presupuestos

#### 3.1. La regulación de la prórroga de los Presupuestos de las Administraciones públicas

La consecuencia del carácter temporal de las normas presupuestarias encuentra acomodo también, en el texto constitucional, por lo que respecta a la repercusión que tiene la falta de aprobación del Presupuesto cuando expiren los del año anterior (Escribano López, 1997: 109). La prórroga es una solución de emergencia, que trata de evitar el mal mayor que resultaría de la inexistencia total de un Presupuesto (Querol Bellido, 1986: 484).

Nuestro ordenamiento jurídico ha previsto como **remedio para la falta de aprobación de los Presupuestos —sean los del Estado o de los niveles de gobierno inferiores, autonómicos y locales—**, la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior hasta que esa situación finalice con la aprobación de los nuevos Presupuestos.

Así lo señala expresamente el artículo 134.4 CE, al establecer:

«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».

Por su parte, el artículo 38 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, regula así la **prórroga de los Presupuestos Generales del Estado**:



«1. 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".

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.

4. El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Hacienda, acordará los criterios para instrumentar la aplicación de los apartados anteriores».

En las **Comunidades Autónomas** hay Estatutos que señalan expresamente, también, la fórmula de la prórroga automática del Presupuesto cuando no se haya podido aprobar la Ley que deba regir para el ejercicio económico siguiente, aunque también se cuenta con Estatutos que guardan silencio o se limitan a indicar la vigencia anual del Presupuesto, pero sin determinar que aquella deba ser la solución.

Los Estatutos que aluden directamente a la prórroga automática del Presupuesto anterior son los de Andalucía (art. 190.5), Aragón (art. 111.3), Principado de Asturias (art. 147.4), Canarias [art. 61.1.c)], Cantabria (art. 56), Castilla-La Mancha (art. 51), Castilla y León (art. 89.2), Extremadura (art. 78.5), La Rioja (art. 156.4), Región de Murcia (art. 46.5) y Comunidad Valenciana (art. 76.4). Aun sin mencionar dicho instrumento, los Estatutos de Cataluña, Islas Baleares y Comunidad de Madrid caracterizan con la nota de la anualidad a sus Presupuestos. Guardan silencio sobre ambos aspectos los Estatutos de Galicia, Navarra y el País Vasco.

En todo caso, tanto para las Comunidades cuyos Estatutos adoptan una referencia específica como para las que no, se ha de tener presente lo preceptuado en el artículo 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), cuya redacción es la siguiente:

«1. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.

2. Si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores.

3. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado».

En relación con los Presupuestos de las Entidades Locales, la prórroga se contempla en el artículo 112.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que señala:



«5. Si el presupuesto no fuera aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia del anterior».

Asimismo, el artículo 169.6 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (LRHL, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), establece que:

«6. Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, con sus créditos iniciales, sin perjuicio de las modificaciones que se realicen conforme a lo dispuesto en los artículos 177, 178 y 179 de esta ley y hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto. La prórroga no afectará a los créditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados».

Del desarrollo de la **prórroga de los Presupuestos locales** se ocupa el artículo 21 del llamado *Reglamento presupuestario de las Entidades Locales* (Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de Presupuestos), precisando los *créditos prorrogables y no prorrogables*, los ajustes en el Presupuesto prorrogado y las modificaciones de créditos que se podrán realizar hasta la aprobación del *Presupuesto definitivo*. Por esta razón se la concibe como una *prórroga automática interina*, aunque ello no impide que se alargue más de un ejercicio económico, dándose, por así decir, una *prórroga de la prórroga* (Arnal Suria y González Pueyo, 2007: 359 y 367-368).

En el ámbito local, los créditos que se prorrogan están sujetos al límite global de los créditos iniciales, pero con la posibilidad de que hasta tanto no se apruebe el Presupuesto definitivo, el prorrogado pueda ser objeto de cualquiera de las modificaciones de crédito previstas legalmente. En este punto parece que el reglamento va más lejos de lo preceptuado en la ley, puesto que no se limita a las modificaciones a las que remite el citado artículo 169.6 de la LRHL —a saber: créditos extraordinarios y suplementos de crédito, créditos ampliables y transferencias de créditos, reguladas en los artículos 177, 178 y 179 LRHL—, sino que se extiende también a las generaciones de crédito e incorporaciones de crédito (*remanentes*) de los arts. 181 y 182 LRHL. Además de lo señalado, el art. 50 LRHL favorece que, en situaciones de prórroga del Presupuesto, se puedan concertar operaciones de crédito a corto y largo plazo que cumplan con los requisitos y trámites allí fijados.

### 3.2. Caracteres y finalidades de la prórroga

Dado que **las leyes de Presupuestos significan el límite de lo que la Administración puede gastar y en qué gastarlo**, además de representar también el marco temporal dentro del cual ha de desarrollarse la actividad financiera (Rodríguez Bereijo, 1979: 210), la prórroga presupuestaria cubrirá el vacío normativo que se produce debido a la falta de aprobación de las leyes de Presupuestos (Menéndez Moreno, 1988, 41).



El **fundamento de la prórroga presupuestaria** está directamente involucrado con los efectos jurídicos que dimanen de la autorización presupuestaria: **si no existe un Presupuesto aprobado por las Cámaras legislativas, la Administración no tiene autorización para gastar** (lo que suele suceder casi siempre que hay disolución de las Cortes por elecciones anticipadas). La sucesión del razonamiento implicaría que, si no hay gastos públicos autorizados y que se puedan emplear, las diversas actividades públicas quedarían paralizadas hasta que se contara con la conveniente autorización (Martínez Lago, 1992: 139).

Aunque no todos los ordenamientos la contemplen, la prórroga presupuestaria es una figura que siempre ha revestido una crucial importancia en las relaciones entre los poderes legislativo y Ejecutivo (Nava Escudero, 2014: 443).

Las **principales notas caracterizadoras de la prórroga presupuestaria**, según resultan del artículo 134.4 CE, serían las siguientes:

- La **reafirmación del carácter temporal** (anual) de la autorización presupuestaria.
- El **reconocimiento de la necesidad de un Presupuesto** para que pueda desplegarse la actividad financiera estatal (Escribano López, 1981: 289).
- El **carácter automático de la prórroga presupuestaria**, que no precisa de ninguna norma para su activación (Rodríguez Bereijo, 1979: 231).
- El **alcance limitado en el orden temporal de la prórroga**, hasta la aprobación de los nuevos Presupuestos (García García, 1985: 370; Ribes, 2012: 80).

**Automatismo, excepcionalidad y provisionalidad** de la prórroga presupuestaria vendrían a ser sus caracteres esenciales, advertidos en la STC 3/2003, FJ 5 y por autoras como Giménez Sánchez (2008: 299) y Moreno González (2003: 588-589), que explican que aquella no requiere ser declarada por ningún acto previo, opera únicamente en caso de no se aprueben los Presupuestos antes del día 1 de enero y solo extenderán su vigencia los Presupuestos prorrogados hasta que resulten aprobados los nuevos Presupuestos.

Comentando lo dispuesto en el precepto constitucional, se han dado **diferentes justificaciones sobre la finalidad u objetivo de la prórroga presupuestaria**. Se ha dicho que «se trata de una norma de buena administración –pensada en el funcionamiento interno de los servicios– y de prudente sentido político –al pensar en el antagonismo real entre los distintos poderes–, que tiende a evitar la paralización del Estado con ocasión de un previsible retraso en la aprobación de la Ley del Presupuesto» (González García, 1979: 131).

También se ha destacado que la formulación constitucional opere como consecuencia de la falta de aprobación de los Presupuestos para un determinado ejercicio y que, por otro lado, en directa conexión con la prórroga, su duración máxima posible, o lo que es igual, la posibilidad



de que durante un ejercicio no se aprueben Presupuestos o, alternativamente, que cualquier otra fuente jurídica, distinta de la Ley de Presupuestos, supla su función en todo o en parte (Escribano López, 1997: 104).

Para Vírjala Foruria (1994: 1917), la solución dada por el artículo 134.4 CE parece más correcta que la existente en otros ordenamientos para solventar el problema de la expiración de la Ley de Presupuestos.

**Con la prórroga, se trata de procurar la necesaria continuidad de las actividades y servicios públicos**, evitando la parálisis administrativa que provocaría una carencia de Presupuesto. Sería un mecanismo de prolongación de la vigencia de los Presupuestos ante la falta de aprobación de unos nuevos dentro del plazo previsto y se explica por la necesidad de evitar hipotéticas situaciones de inexistencia de ley de presupuestos, que supondrían una auténtica e intolerable paralización de la vida del Estado (Giménez Sánchez, 2001: 174).

Pero, más allá de constituir un remedio para las situaciones de falta de aprobación del Presupuesto para el año siguiente, lo cual podría lograrse por medio de otras vías que conoce el Derecho comparado, **la prórroga se revela como una limitación de la función presupuestaria de las Cámaras** (Giménez Sánchez, 2008: 294 ss.) a la vez que como un útil mecanismo que reporta al Gobierno —justamente en las coyunturas en que el mismo no tenga una suficiente mayoría o estabilidad en el Parlamento— el **salvoconducto frente al «hambre presupuestaria»**. Es por ello por lo que la prórroga automática, tal y como se contempla por el artículo 134.4 CE, representa la peor solución de las que cabría pensar para el pleno ejercicio de las competencias de las Cámaras.

### 3.3. Antecedentes constitucionales y comparados

**La prórroga presupuestaria no es el único instrumento para encarar la falta de aprobación de unos nuevos Presupuestos.** La doctrina ha aludido a otros sistemas que se han empleado tanto en nuestro Derecho constitucional histórico como en los ordenamientos comparados, teniendo en común el establecimiento de fórmulas para evitar la paralización de la actividad pública.

En el **Anteproyecto de Constitución** (publicado en el «*Boletín Oficial de las Cortes*», núm. 44, de 5 de enero de 1978) no se contemplaba una fórmula tan generosa para con la actividad gubernamental, cuando esta no cuenta aún con el respaldo del Parlamento, sino otra solución más limitada: un **sistema de prórrogas por trimestres, con un máximo de tres**, de los Presupuestos del ejercicio anterior.

Ello se juzgaba como un elemento de *ruptura* para con el mecanismo de prórroga automática que se aplicaba en el régimen franquista (art. 54.1 de la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967) y de *recuperación* del sistema esbozado por la Constitución de la República Española de 1931 (Cazorla Prieto, 1980: 1433; Martínez Lago, 1998: 199-200).



En nuestra historia constitucional, ejemplos de prórrogas automáticas son los configurados por el artículo 85.2 de la Constitución de 1876 y el artículo 107.3 de la Constitución de 1931. Salvando las distancias, en el régimen franquista estaba el artículo 54.1.2.º de la Ley Orgánica del Estado de 1967. De todas estas prórrogas, el sistema más respetuoso con las competencias parlamentarias era, sin duda, el de prórroga por trimestres y limitadas hasta cuatro que preveía la Constitución de la Segunda República.

Los **sistemas arbitrados en el Derecho comparado** son principalmente tres: la prórroga automática del Presupuesto anterior, concediendo al Ejecutivo la facultad de realizar ciertos gastos ineludibles sin necesidad de autorización parlamentaria; la prórroga automática limitada en el tiempo (a los primeros meses del año en número variable), concediendo esa facultad provisionalmente y a cuenta del futuro Presupuesto, y la posibilidad de aprobar el nuevo Presupuesto por Decreto u otra disposición administrativa (Palao Taboada, 1987: 95; Bayona y Soler, 1990: 131).

La doctrina se ha solido referir a los casos de *Alemania*, donde se permite la continuidad de la vigencia de la Ley de Presupuestos hasta la promulgación de la siguiente, aunque con especificación de los gastos que se permite realizar al Gobierno y la manera de financiarlos; *Italia*, donde se necesita de la aprobación de una ley para conceder al Gobierno la ejecución provisional del Presupuesto, con una duración máxima de cuatro meses, proporcional a la doceava parte del Presupuesto y finalizado el ejercicio provisional, el Gobierno tendría que conseguir un Presupuesto técnico en el que cada gasto concreto debería venir autorizado por una ley; y *Francia*, donde se aplicó el sistema de «doceavas provisionales» durante la IV República, conviviendo actualmente dos soluciones, según que el retraso en la aprobación sea imputable a las Cámaras o al Gobierno: en el primer caso, el Gobierno podría aprobar, mediante disposición reglamentaria, el proyecto presentado (nunca se ha utilizado) y en el segundo, el Gobierno debe solicitar al Parlamento la autorización para percibir los impuestos y abrirá, mediante decreto, los créditos correspondientes a gastos consolidados. Todos estos sistemas están regulados en sus respectivas normas constitucionales (Menéndez Moreno, 1988: 41-42; Giménez Sánchez, 2001: 175-176; *ibid.*, 2008: 296-297; Ribes, 2012: 79; Pascual García y Rodríguez Castaño, 2018: 365).

**La solución aportada por nuestro texto constitucional resulta la más condescendiente para Gobiernos morosos** en la presentación de los Presupuestos a las Cámaras o ampliamente confrontados con las mismas, dado que ambas situaciones pueden llevar, de hecho, a la necesidad de que se active ese remedio hasta que sean aprobados los nuevos Presupuestos. Y, sin duda, responde a la misma filosofía que las limitaciones del derecho de enmienda en materia presupuestaria y de la iniciativa parlamentaria sobre el gasto público y eventuales disminuciones de ingresos (Rodríguez Bereijo, 1979: 230).

Solamente si se dejan de lado estas limitaciones de las facultades del Parlamento, que la prórroga comporta, podrá darse la razón a quien prefiere, como Menéndez Moreno (1988: 43), la solución adoptada por nuestra Constitución por resultar más versátil, o menos rígida, que la prórroga trimestral que preveía el anteproyecto de Constitución.



### 3.4. La prórroga en la jurisprudencia constitucional

La primera vez —bien indirecta— que el Tribunal Constitucional se refirió a la prórroga de los Presupuestos fue en la **STC 14/1986, de 31 de enero**, FJ 6, que declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley 12/1983, de 22 de junio, de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, fundándose en la **competencia exclusiva del Estado para establecer las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas**, entre las que se incluían las que afectan a la vigencia, derogación y suspensión de una amplia gama de normas tanto legales como reglamentarias, que afectaba a las Leyes de Presupuestos Generales de Euskadi. El Tribunal entendió que, al tratarse de una regla relativa a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, constituía una competencia estatal, según el artículo 149.1.8.º CE, por lo que el legislador autonómico no podía establecer una regulación distinta (Giménez Sánchez, 2001: 173-174).

Relacionada con una ley del Principado de Asturias que introducía modificaciones presupuestarias (Ley 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito destinados a atender la actualización de retribuciones, modificación de plantillas y otras obligaciones del personal al servicio de la Administración, Organismos Autónomos y Servicio de Salud del Principado de Asturias) en un contexto de prórroga, la **STC 24/2002, de 31 de enero** —que estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra esa ley—, **se limita a «comentar» que la ordenación de esa prórroga presupuestaria se llevó a efecto mediante un Decreto del Consejo de Gobierno autonómico** que se limitó a disponer la prórroga de los créditos consignados previamente en la ley de Presupuestos del año anterior. Curiosamente, **la prórroga autonómica concurría con la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado** para 1996, tras la devolución del proyecto de ley al Gobierno de la nación y que este dictase el Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, al que se refiere también el Tribunal de manera muy condescendiente: se dictó para «solventar algunos problemas ocasionados por la prórroga cuya solución se considera inaplazable» (FJ 3).

La vez que de manera directa se pronuncia el Tribunal sobre la prórroga presupuestaria y declara inconstitucional y nula la ley sometida a enjuiciamiento (Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero, fue la **STC 3/2003, de 16 de enero** (ponente: Gay Montalvo), consecuencia de un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno. A este pronunciamiento constitucional se han referido Corcuera Torres (2003), Moreno González (2004), Escribano López (2022) y Martínez Lago (2003), entre otros.

Esta Sentencia se centró en aspectos como el contenido material regulado por la ley impugnada, la infracción del principio de seguridad jurídica y la vulneración del procedimiento parlamentario establecido para la aprobación de la Ley de Presupuestos del País Vasco. Debe tenerse en cuenta que aquella Ley 1/2002, que se había aprobado «sin nombre», resultaba de la falta de aprobación de los Presupuestos para 2002 que había presentado el Gobierno Vasco a su Parlamento; situación que reiteraba la prórroga de 2001 de los Presupuestos aprobados para el año 2000. Fue una ley que aprobaba un 67,41 por 100 del gasto global presupuestado para el ejercicio 2002. El otro 32,49 por 100 habría que encontrarlo en las partidas prorrogadas desde



el año 2000, según el razonamiento no unívoco del Tribunal, porque cuatro magistrados discreparon en un *voto particular*.

Para la mayoría del Tribunal, la ley que se juzgaba era el resultado del intento frustrado de aprobar la ley de Presupuestos del País Vasco para 2002. Durante la tramitación parlamentaria perdió parte de su contenido, limitándose a autorizar los créditos presupuestarios de ocho secciones de un total de veintiuna.

De esta manera, la Ley 1/2002 tenía un contenido presupuestario que coexistía con la prórroga de los Presupuestos anteriores a su entrada en vigor, modificando su régimen al establecer autorizaciones de gasto específicas para ciertas secciones presupuestarias; lo cual provocaba un **dobles régimen presupuestario** constituido, de una parte, por los créditos prorrogados y, de otra, por los nuevos créditos incluidos en la ley recurrida. Para el Tribunal **esta dualidad presupuestaria supone una modificación radical del régimen de prórroga**.

Refiriéndose al régimen constitucional y «estatal» de la prórroga (art. 134.4 CE y art. 56.1 LGP), la Sentencia sienta el criterio de que «**la prórroga de los créditos autorizados constituye**, como muestra la experiencia del Derecho comparado en las democracias parlamentarias, **un mecanismo excepcional que opera en bloque** y exclusivamente en aquellos casos en los que, finalizado el ejercicio presupuestario, aún no ha sido aprobada la nueva Ley. **La prórroga opera, además, como un mecanismo automático, ex Constitutione, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido**, durante el tiempo que medie entre el inicio del nuevo ejercicio presupuestario y "hasta la aprobación de los nuevos"» (STC 3/2003, FJ 5).

El Tribunal considera que la incidencia de la Ley 1/2002 sobre «la realidad de prórroga presupuestaria, es contraria a la Constitución y a las normas que integran el bloque de la constitucionalidad (arts. 21 LOFCA y 44 EAPV, concretamente, a los principios de unidad y universalidad presupuestaria recogidos en los arts. 134 CE, 21 LOFCA y 44 EAPV)» (STC 3/2003, FJ 9), al producir una fragmentación de la institución presupuestaria contraria a los indicados principios.

La **excepcionalidad de la prórroga** se reitera en el FJ 9 de la Sentencia, al señalar que «la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad prevén la prórroga de los presupuestos de un ejercicio como un mecanismo excepcional para aquellos casos en los que, iniciado un nuevo ejercicio presupuestario, no se hubiese logrado aprobar la Ley de presupuestos correspondiente al mismo».

Frente al efecto provocado en parte de los Presupuestos prorrogados por la ley impugnada, se vuelve a señalar que «**la prórroga debe realizarse en bloque** (a la espera de que se aprueben los nuevos presupuestos en el plazo más breve posible), sin perjuicio de las modulaciones o modificaciones que fuere preciso llevar a cabo, sin que, en ningún caso, pueda prorrogarse solo alguna de sus Secciones» (FJ 9).



Así las cosas, la conclusión a la que se llega es que «(n)o es posible, desde el punto de vista constitucional, que en una situación de prórroga presupuestaria se apruebe una Ley que, no siendo la de los presupuestos generales para un ejercicio dado, produzca el cese total o parcial de las autorizaciones de gasto prorrogadas» (FJ 9).

Los magistrados que suscribieron el *voto particular discrepante* (Vives Antón, García Manzano, Casas Baamonde y Pérez Vera) consideraron que la Ley 1/2002 vulneraba directamente el régimen de prórroga presupuestaria que solo debe ser sustituido o temporalmente sucedido por unos nuevos Presupuestos Generales, por lo que «no se trata tanto (aunque también) de que la Ley 1/2002 no se acomode a los principios de unidad y de universalidad (...) cuanto de que la prórroga ha sido parcialmente extinguida por una Ley que la desnaturaliza al mantenerla subsistente solo en una determinada parte (las secciones presupuestarias o autorizaciones de créditos para gastos que no se innovan por dicha ley), y al sustituirla, parcialmente también, por nuevas autorizaciones de gasto».

Poco después del pronunciamiento examinado, el Tribunal Constitucional tuvo que considerar si una situación de prórroga presupuestaria comporta una extraordinaria y urgente necesidad, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 86.1 CE, que presuponga la posibilidad de dictar por el Gobierno un decreto-ley.

Se trata de la **STC 137/2003, de 3 de julio**, en la que se estimó el recurso de inconstitucionalidad que el Gobierno de Canarias interpuso contra un precepto del Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, norma que se dictó por el rechazo del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996, año en que resultaron, por tanto, prorrogados los Presupuestos del ejercicio de 1995.

Al examinar los motivos que deben concurrir para legitimar la vía de los decretos-leyes, el Tribunal acude a la exposición de motivos del Decreto-ley 12/1995 y observa que en la misma se cita «la devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996» y «la aplicación de la previsión contenida en el art. 134.4 de la Constitución sobre la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado», con lo que, para el Gobierno, se daría una situación de «urgente necesidad de proceder a la adopción de determinadas medidas a fin de solventar algunos problemas ocasionados con la prórroga cuya solución se considera inaplazable».

El Tribunal examina también el debate que se produjo en el trámite de convalidación, en el que el Ministro de Economía y Hacienda aludía a «la rigidez del automatismo de la prórroga». Y también se consideran las razones aducidas sobre el concreto precepto impugnado para hacer frente a la situación de prórroga presupuestaria.

Del examen de la exposición de motivos y el debate parlamentario de convalidación, el Tribunal deduce que puede explicitar y razonar suficientemente la existencia de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad», en tanto que **la urgencia vendría dada por la prórroga presupuestaria** por la devolución al Gobierno del proyecto de ley de Presupuestos Generales del



Estado para 1996; situación que «podría legitimar con carácter general la utilización del Real Decreto-ley, pero en modo alguno justifica todas y cada una de las medidas que en el mismo se incluyen y, en particular, la concreta medida aquí analizada», que suponía una actualización de diferentes elementos de impuestos y tasas, pero una reducción de tipos del Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte (STC 137/2003, FJ5).

Del Decreto-ley impugnado, se concluye que «las situaciones de prórroga presupuestaria pueden reclamar la aprobación de normas dirigidas a la adaptación de los estados de ingresos y gastos presupuestarios prorrogados, entre otras finalidades, para actualizar las estimaciones de los derechos económicos que se prevé liquidar durante el ejercicio presupuestario a la inflación, para autorizar operaciones financieras que garanticen la financiación de los créditos prorrogados, o, en fin, para actualizar las retribuciones de los funcionarios y pensiones públicas (en este sentido, STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 9). Sin embargo, en modo alguno guarda conexión con una situación de prórroga presupuestaria la adopción de una medida que, considerada en sí, no responde al propósito de mantener en términos reales la recaudación (como sucede con la actualización de los impuestos y tasas)» (*ibidem*).

La **STC 215/2014, de 18 de diciembre**, apareció de repente, con una celeridad poco habitual hasta entonces, desestimando en todos sus extremos el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La argumentación fue respaldada por la mayoría, pero cinco magistrados discreparon en un *voto particular* expuesto con mayor claridad de ideas y capacidad de síntesis (García Roca y Martínez Lago, 2015: 89).

Uno de los aspectos que se impugnaron fue la disposición adicional tercera de dicha ley, referida al **control de constitucionalidad de las leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas**, que ha dado a luz un supuesto de prórroga presupuestaria fundado en la **suspensión de la vigencia de una ley de presupuestos autonómica motivada por su impugnación ante el Tribunal Constitucional**. Concretamente se prevé lo siguiente:

«1. En los términos previstos en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional podrán impugnarse ante el Tribunal Constitucional tanto las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas como las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas que vulneren los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución y desarrollados en la presente Ley.

2. 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».



En el recurso se consideraba, de una parte, que el apartado primero vulnera lo establecido en el artículo 135 CE y representaba una evidente y superflua reiteración de lo dispuesto con carácter general en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. De otra, se sostenía que su apartado segundo conduce a una auténtica distorsión del ejercicio presupuestario y contradice el artículo 21.2 LOFCA; una manifiesta infracción de la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas, ya que la prórroga es de competencia autonómica.

La sentencia aborda el reproche, afirmando que «**la prórroga presupuestaria es una regla constitucional que es predicable de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica**, en la medida en que **responde a la garantía del equilibrio financiero de las Administraciones públicas y del ejercicio de la acción política del Gobierno**» (FJ 10).

El Tribunal argumenta que la finalidad última del artículo 134.4 CE es la de «evitar la inacción del Estado por ausencia de créditos autorizados para hacer frente a las obligaciones contraídas y compromisos asumidos, dotándole temporalmente del marco legal necesario que legitime su actividad». Por su parte, el nuevo supuesto de prórroga previsto en la LOEPSF —la suspensión de las autorizaciones de crédito que conlleva la ley de presupuestos, como consecuencia de su impugnación ante el Tribunal Constitucional— «conduciría a la misma situación de parálisis que el Constituyente quiso evitar, al impedir disponer de crédito alguno para hacer frente tanto a las obligaciones derivadas de la actividad del sector público como a los compromisos de gasto existentes en el momento de la suspensión» (FJ 10).

Así se concluye que la disposición impugnada subordina el ejercicio de la autonomía financiera al principio de coordinación con la Hacienda estatal, y que representa una medida unilateral susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria, que se funda en la competencia sobre la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª CE), que «exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas» (FJ 10).

En cambio, en el voto particular (suscrito por los magistrados Asua Batarrita, Ortega Álvarez, Roca Trías, Valdés Dal-Ré y Xiol Ríos) se considera que la ley de desarrollo del principio de estabilidad desfigura los contornos de la prórroga presupuestaria, al desconocerse las exigencias de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, y optar por un reemplazo estatal de la competencia autonómica. Una «suerte de potestad de tutela» que determina cuál debe ser la solución a adoptar, desatendiendo unas medidas que deberían darse desde la propia Comunidad.

Como indicamos en otro lugar, parece difícil imaginar una situación de incumplimiento de los objetivos de déficit o de deuda por una ley de Presupuestos autonómica que pueda suponer la impugnación total de la misma. Otra cosa es que se recurran determinadas secciones del estado de gastos y los artículos correspondientes: una *impugnación parcial*.



Pero el verdadero problema de constitucionalidad estaba en el desapoderamiento a los órganos autonómicos de sus competencias, en concreto, a los Consejos de Gobierno, de la iniciativa presupuestaria, y a los Parlamentos territoriales de su competencia para aprobar las leyes de Presupuestos y las modificaciones legales que se requieran, incluso en situaciones de prórroga presupuestaria.

En resumen, y según nuestro criterio, la disposición adicional tercera de la LOEPSF desapodera de sus facultades constitucionales y estatutarias a los órganos de las Comunidades Autónomas, a la hora de declarar la prórroga presupuestaria. La ley razona, como si fuera una legislación de emergencia que permita derogar todas las competencias exclusivas autonómicas, dando por supuesto o presumiendo —con un paternalismo o autoritarismo innecesarios— que las instituciones autonómicas no van a hacer responsablemente esa declaración (García Roca y Martínez Lago, 2015: 116-120).

Y llegamos a la **STC 143/2016, de 19 de septiembre**, última de la serie a considerar por sus referencias a la prórroga de los Presupuestos. Se trata de un fallo que desestima el recurso de amparo promovido por el grupo parlamentario «*Foro Asturias*», contra acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias que vino a desestimar una solicitud de reconsideración contra otro acuerdo que había aprobado el cronograma del proyecto de ley de Presupuestos Generales para 2013 de dicha Comunidad.

El Tribunal volverá a razonar que «el mecanismo de prórroga presupuestaria (...) es un remedio excepcional previsto estatutariamente», pero se juzga que para este caso no aportaba una solución enteramente adecuada y satisfactoria. Se cita la ruptura del principio de la anualidad y porque «**la prórroga presupuestaria lo es únicamente en sus créditos iniciales y no en los consolidados**» y porque la Comunidad había tenido, durante todo el año 2012, una prórroga de los Presupuestos de 2011. También invoca la reforma del artículo 135 CE y la aprobación de la LOEPSF (FJ 5).

Finalmente, llega a la conclusión de que, ante esta suma de elementos, «la decisión de la Mesa de la Cámara de identificar una **situación de excepcionalidad en la necesidad de evitar una nueva prórroga presupuestaria** que podía ser solventada con un ajuste de los plazos de tramitación implica una decisión que, sin perjuicio del posterior análisis de cómo pudo verse afectado el *ius in officium* del Grupo Parlamentario recurrente con el acortamiento de los plazos, supone una valoración ponderada de los intereses en conflicto que no puede ser reprochada constitucionalmente desde la perspectiva de la aplicación de la legalidad parlamentaria» (STC 143/2016, FJ 5).

### 3.5. Supuestos desencadenantes de la prórroga presupuestaria

**La prórroga presupuestaria opera con independencia del órgano —Gobierno o Parlamento— al que sea imputable el retraso en aprobar los Presupuestos**, aunque la presentación tardía del



proyecto de ley de Presupuestos, sin respetar lo establecido en el artículo 134.3 CE, es uno de los factores que puede determinar la falta de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado antes del primer día del ejercicio económico para el deban regir (Bayona y Soler, 1990: 131).

La doctrina se ha ocupado de la diversidad de causas que pueden provocar la inexistencia de Presupuesto aprobado el primer día del ejercicio correspondiente; causas que, como señalaba Escribano López (1997: 104-105), pueden imputarse a cualquiera de los dos centros de poder que tienen atribuidas competencias en relación con la institución presupuestaria. Este autor citaba la inexistencia de Cámaras por su disolución, o bien, como variante de ésta, las apenas formadas sin tiempo efectivo para aprobar una nueva norma presupuestaria; la retirada del Presupuesto previamente presentado (como ocurrió en 1995 en Andalucía) o el rechazo de los Presupuestos presentados por el Gobierno.

La situación de prórroga presupuestaria representa el común desenlace de diferentes recorridos. Por ejemplo:

- Una **tardía presentación del proyecto de ley de Presupuestos a las Cámaras**, como consecuencia de la celebración de elecciones y el retraso consiguiente en los trámites para su aprobación.
- El **rechazo del Congreso de los Diputados y la devolución del proyecto formulado al Gobierno** para que lo reelabore, como sucedió en 1995 y 2019.
- El **veto del Senado** siempre que este fuese ratificado, después, por la Cámara baja.
- La **retirada de la tramitación del proyecto a instancia del Gobierno** con el fin de evitar las modificaciones que pudiera haber introducido el Parlamento.
- La **renuncia a la presentación del proyecto de ley** si se augura que va a contar con el rechazo o la perspectiva de modificación parlamentaria, o por mero desinterés.

A todas estas situaciones nos hemos referido en otros lugares (Martínez Lago, 1998: 199 ss., y 2011: 52 ss.), considerando que solo algunas plantean una especial connotación conflictiva en las relaciones del Ejecutivo y el Legislativo, pero son las que, a fin de cuentas, mejor ilustran sobre la *ventaja* que obtiene el primero frente al segundo con ocasión de la prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior.

Además de las citadas, hay que añadir, como consecuencia de la disposición adicional tercera de la LOEPSF, la suspensión de vigencia de leyes presupuestarias autonómicas por su impugnación ante el Tribunal Constitucional, como se ha visto más atrás.

Entre los autores que se han ocupado de los distintos caminos que, por así decir, terminan conduciendo a un mismo destino, entrando en juego el mecanismo de prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior, González García (1979: 131) señalaba que «cabe, en



primer lugar, que el Gobierno incumpla, más o menos, el mandato contenido en el [art. 134.3 CE] y no presente ante el Congreso el Proyecto de Ley del Presupuesto en la fecha prevista. Cabe, en segundo lugar, que presentado el Proyecto en tiempo oportuno, las deliberaciones sobre el mismo se extiendan más allá de lo que sería de desear. Esta hipótesis, naturalmente, es pensable respecto al paso del Proyecto por una u otra de las Cámaras colegisladoras, aunque lo normal suele ser que su paralización se produzca en la Cámara Baja. Finalmente, no debe rechazarse la idea de que las Cortes ejerzan en sentido negativo la facultad de aprobar el Proyecto de Ley del Presupuesto, procediendo (...) a su devolución al Gobierno».

Por su parte, Sánchez Revenga (1997: 215) consideraba indiferente que la falta de entrada en vigor lo sea por retraso en la discusión presupuestaria en el Parlamento, porque los mismos no se hayan presentado a tiempo, incumpliendo el mandato constitucional en su aspecto temporal, o porque simplemente los Presupuestos no hayan sido presentados ante el Legislativo.

En efecto, observando primero las situaciones de prórroga de los Presupuestos Generales del Estado, desde la aprobación de la Constitución, todas —a excepción de la de 1996— han tenido que ver con interferencias del ciclo electoral en la aprobación de aquellos.

Así, la prórroga de los Presupuestos de 1978 se produjo como consecuencia de la disolución de las Cortes, nada más ser aprobada la Constitución, y proceder a la convocatoria anticipada de elecciones que se celebraron en marzo de 1979. Las nuevas Cámaras retomaron el proyecto de Ley de Presupuestos que el Gobierno había presentado en la anterior Legislatura con algunas modificaciones adicionales que contenía el informe que había realizado la Ponencia encargada de su consideración. La prórroga concluyó con la aprobación de la Ley 1/1979, de 19 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1979.

En 1982, el Gobierno presidido por Calvo-Sotelo convocó elecciones en agosto, celebrándose las mismas el 28 de octubre de ese año. El tránsito de la I a la II Legislatura se realizó sin que el Ejecutivo hubiese presentado los Presupuestos para 1983, tarea que recayó en el nuevo Gobierno presidido por González Márquez. De la prórroga de los Presupuestos de 1982 —ampliamente moldeada por el Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria— se salió con la aprobación de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983.

En 1989, el Gobierno de González convocó elecciones el 1 de septiembre, que se celebraron el 29 de octubre de ese año. Nuevamente, de la III a la IV Legislatura se pasó sin que hubiera Presupuestos aprobados para 1990, ello a pesar de que no varió el signo político del Ejecutivo. En este caso, la prórroga fue complementada con el Decreto-ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que posteriormente sería tramitado como proyecto de ley y que, en su preámbulo, pretendía justificarse en la no automaticidad del alcance de la prórroga a las normas no estrictamente presupuestarias contenidas en los Presupuestos de 1989 (Escribano, 1997: 117). La prórroga concluyó con la aprobación de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.



En octubre de 1995, el Congreso de los Diputados rechazó el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996, al aprobar las enmiendas que solicitaban su devolución. Ello abocó a una prórroga que el Gobierno de González volvió a complementar por medio del Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera. Destaquemos que aquella norma se autojustificaba así en su exposición de motivos: «Se aprecia la urgente necesidad de proceder a la adopción de determinadas medidas a fin de solventar algunos problemas ocasionados por la prórroga cuya solución se considera inaplazable. Ahora bien, los objetivos que se pretenden alcanzar no pueden conseguirse mediante la tramitación de una ley por el procedimiento de urgencia, dado que las Cortes no se encuentran reunidas durante el mes de enero, y, de otro lado, se prevé una pronta disolución de las mismas con vistas a unas próximas elecciones. Por todo ello, se entiende concurrente en el presente supuesto la existencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que prevé el artículo 86 de la Constitución».

Como señaló Escribano López (1997: 120), se trata de una norma que pretende haber encontrado la fórmula mágica tan buscada desde el siglo XIX: aprobar un Presupuesto sin la contribución de la Cámara, y ello no está constitucionalmente previsto, representando un abuso de la forma y una clara y directa vulneración de la Constitución. Aunque con una argumentación algo alambicada, como vimos antes, la STC 137/2003, FJ 5, rechazó esa fundamentación de la norma para todas y cada una de las medidas contenidas en el decreto-ley.

A finales de septiembre de 2011 se disolvieron las Cámaras y se convocaron las elecciones que se celebraron el 20 de noviembre de dicho año. De la IX a la X Legislatura volvió a darse la situación de prórroga, sin que el Gobierno de Zapatero hubiese llegado a remitir a las Cámaras ningún proyecto de Presupuestos para 2012. La conclusión de la prórroga —modificada temporalmente por el Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, dictado por el Gobierno de Rajoy— se produjo con la aprobación de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012.

El tránsito de la X a la XI Legislatura se produjo sin incurrir en la prórroga presupuestaria, dada la extemporánea aprobación que tuvo lugar, en el tiempo de descuento de la primera, de una *quinta Ley de Presupuestos* (Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016). Tal situación carece de precedentes en nuestra tradición parlamentaria, puesto que en las ocasiones en que el ciclo electoral ha interferido en el propiamente presupuestario, la solución auspiciada por los respectivos Gobiernos responsables en el uso de esa iniciativa ha sido la de recurrir a la prórroga del Presupuesto, facilitando que las nuevas Cámaras constituidas tras las elecciones se encargaran de ejercer su competencia aprobando el primero y los sucesivos Presupuestos que les correspondiera. Esa habría sido la decisión constitucionalmente correcta, permitiendo que el Ejecutivo que se constituyera tras las elecciones pudiera acometer con plenitud el ejercicio de su facultad de iniciativa presupuestaria, sin la herencia de un Presupuesto necesitado de modificación inmediata y requerida desde instancias europeas.



Al estudiar esta situación con la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016 en el tiempo de descuento de la X Legislatura (Martínez Lago, 2015: 15 ss.), y aun temiendo que fuese peor el remedio que la enfermedad, consideré que tenía razón García Fernández (2015), para quien la decisión constitucionalmente correcta habría sido que el Gobierno de Rajoy emulase lo que hicieron los Gobiernos de Calvo-Sotelo, González y Rodríguez Zapatero en los años en que, por producirse unas elecciones generales, la prórroga presupuestaria permitió que los nuevos Ejecutivos surgidos de las urnas acometiesen con plenitud el ejercicio de su facultad de iniciativa presupuestaria, sin la *herencia* de un Presupuesto necesitado de modificación inmediata.

Ya en la XII Legislatura, los Presupuestos Generales del Estado para 2017 y para 2018 terminaron aprobándose cuando ya se había rebasado el ecuador de cada ejercicio (Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2017 y Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018), provocando situaciones de prórroga presupuestaria. El proyecto de Presupuestos para 2019 se presentó al Congreso de los Diputados en enero de ese año, resultando rechazado en la votación plenaria celebrada el 13 de febrero de 2019 («BOCG», XII Legislatura, Congreso de los Diputados, Serie A, n.º 38-5, de 15 de febrero de 2019). En este caso, la prórroga de los Presupuestos de 2018 se extendió a todo el año 2019 y también al 2020. Hubo que esperar hasta la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021, para salir de esa *prórroga de la prórroga*.

Y junto a las anteriores situaciones de prórroga de los Presupuestos Generales del Estado, **en el ámbito autonómico ha sido más frecuente el recurso a la prórroga**, algo que contrasta con ese carácter *excepcional* que atribuyó a este instrumento la STC 3/2003, FJ 5.

Según recuerda Ruiz Tarrías (2007: 79), las elecciones autonómicas influyeron en las situaciones de prórroga de los Presupuestos de la Comunidad Valenciana en 1982; Galicia en 1993, 1998 y 2001; el País Vasco en 2001; Cataluña en 2003 y 2011; y Madrid en 2003. También tras la retirada del proyecto de ley de Presupuestos por decisión del Consejo de Gobierno respectivo: Presupuestos de Aragón para 1989 y para 1995; de Andalucía para 1995; una prórroga muy criticada en ámbitos políticos y académicos.

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía optó por la retirada del proyecto de ley de Presupuestos de dicha Comunidad para el año 1995 («Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía», n.º 42, de 27 de diciembre de 1994, donde se da constancia del Acuerdo del Consejo de Gobierno y se declaran caducados todos los trámites parlamentarios pendientes de examen y resolución relativos al proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1995). De «retirada ilegal» y «prórroga ilegal» —por traducirse en un «abuso del Derecho»— la calificaba el profesor García Añoveros.

Esta prórroga se instrumentó por medio del Decreto 472/1994, de 27 de diciembre, sobre prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1995. Varios parlamentarios del grupo parlamentario popular presentaron un recurso contencioso administrativo que resolvió la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 26 de junio de 1997, en la que se dijo que el control de la actuación del Consejo de Gobierno correspondía



al Parlamento, pero no a la vía contenciosa al carecer manifiestamente de jurisdicción el Tribunal para conocer el acto impugnado por no estar sujeto al Derecho Administrativo (Ruiz Tarrías, 2007: 79-80).

Por otro lado, se ha hurtado a la Cámara respectiva del debate presupuestario, faltando el correspondiente Consejo de Gobierno a su deber de presupuestar en varias ocasiones (prórroga en Asturias en 1993; prórroga en el País Vasco en 2001, seguida de otra, en 2002, que se complementó con una ley sin nombre que fue declarada inconstitucional en la STC 3/2003; prórroga en Aragón durante gran parte del año 2003; prórroga en Baleares durante 2011). Después se prorrogaron varios Presupuestos más (en Castilla-La Mancha los de 2011, los de Cataluña de 2012, los de Asturias de 2013 y los de Navarra de 2012 se han prorrogado hasta el año 2015).

Los Presupuestos para 2017 de la mayoría de las Comunidades Autónomas se aprobaron con algunos meses de retraso (dentro de los plazos marcados solo aprobaron los Presupuestos de ese año Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Navarra y la Comunidad Valenciana).

Se han registrado prórrogas durante todo 2019 en Aragón (previamente, los Presupuestos para 2016, 2017 y 2018 resultaron aprobados con meses de retraso), Castilla-La Mancha, Castilla y León —continuando prorrogados en 2020—, La Rioja y el País Vasco. En Andalucía, los Presupuestos para 2019 se aprobaron en julio de ese año. Tampoco se aprobó el proyecto de Ley de Presupuestos del Principado de Asturias para el ejercicio 2018.

Cataluña ha incurrido en situaciones de prórroga prácticamente desde 2011, si bien terminaban aprobándose los Presupuestos dentro de los ejercicios que debían regir. Sin embargo, la prórroga extendió su vigencia completa a los años 2019 y 2019 (rigiendo los Presupuestos para 2017 que se aprobaron por la Ley 4/2017, de 28 de marzo), también en 2021 y ahora para 2024.

Nuevamente en Andalucía, se devolvió por el Parlamento al Consejo de Gobierno el proyecto de ley de Presupuestos para 2022. Y la prórroga de los Presupuestos de la Comunidad de Madrid se extendió también durante todo el año 2020, 2021 y 2023.

**La prórroga presupuestaria viene revelándose como una *alternativa disponible* de los Gobiernos** (Giménez Sánchez, 2001: 170 y 180), sobre todo de los que se encuentran en una comprometida posición frente a las Cámaras, pese a que estas no logren alcanzar un acuerdo que reemplace a la fuerza política que ostenta la función de gobierno.

El elenco de supuestos que señalamos más atrás como desencadenantes de la prórroga presupuestaria no debería resultar idénticamente tratado por el ordenamiento jurídico:

- En los casos en que el proyecto de Presupuestos recibe el rechazo del Parlamento, nos encontramos con una voluntad expresa y contraria al plan financiero elaborado por el Gobierno.
- Si lo que se produce es un retraso en la aprobación de la ley presupuestaria, ello podría significar que hay una tácita obstaculización por parte de las fuerzas políticas de oposición,



pero también puede representar el simple efecto subsiguiente a una presentación tardía del proyecto por parte del Gobierno que, incluso, podría estar claramente justificado en situaciones en las que el ciclo electoral interfiere en el presupuestario.

- Si el Ejecutivo acuerda retirar de la tramitación parlamentaria el proyecto de ley de Presupuestos o falta a su deber de presupuestar, ni siquiera se permite al Parlamento que complete (o pueda comenzar a ejercer) su función de examen, enmienda y aprobación, por lo que el recurso de la prórroga se revelaría, entonces, como una opción de conveniencia gubernamental para eludir la discusión parlamentaria.
- Desde una perspectiva de *lege ferenda*, parece que un mero retraso en la aprobación de la ley de Presupuestos no tiene que impedir que el Gobierno pueda «disfrutar» de la prórroga e incluso que pueda complementar la misma con variaciones parciales de las partidas hasta que el nuevo Presupuesto pueda llegar a aprobarse. Dichas modificaciones, eso sí, deberían darse con arreglo a la previsión que realiza el artículo 134.5 CE, instrumentándose a través de los correspondientes proyectos de ley, pero sin subrogación en la función legislativa de las Cámaras, como sucede cuando se emplean decretos-leyes que, muy probablemente, no resisten un juicio de idoneidad sobre la situación de extraordinaria y urgente necesidad que ha de legitimar —pero también limita— su adopción por el Gobierno.
- El rechazo presupuestario de las Cámaras, en cambio, debería propiciar una *inhabilitación* para modificar el Presupuesto prorrogado, imponiendo al Gobierno la necesaria concentración de sus esfuerzos en lograr la aprobación de un nuevo Presupuesto adaptado a las orientaciones del Parlamento o, en su caso, que proceda con el desenvolvimiento de otros cauces constitucionales que den solución al conflicto con las fuerzas políticas de oposición (disolución del Parlamento y convocatoria de elecciones o petición de la confianza de aquel).
- La retirada del proyecto de Presupuestos y la falta de presentación del mismo deberían dar lugar a soluciones también distintas: la primera, aunque formalmente entre dentro del haz de atribuciones del Gobierno frente al Parlamento, tendría que resolverse con la misma consecuencia que el rechazo expreso: la necesidad de presentación de un nuevo Presupuesto, congelando las eventuales iniciativas modificativas o complementarias a la prórroga. La segunda debería desembocar en una sanción de corte similar a la censura del Ejecutivo o el compromiso parlamentario de que el proyecto presupuestario no será rechazado (por ejemplo, con una votación inicial de refrendo del mismo, aunque deje a salvo la capacidad de enmienda parcial).

Pero quizás fuese demasiado complejo distinguir este abanico de respuestas, pudiendo resultar más adecuado, cuando se pueda abrir en nuestro país un proceso de reforma constitucional, **meditar sobre la posible sustitución del actual sistema de prórroga presupuestaria por otro que limite su número y extensión temporal**, como hacía el anteproyecto de Constitución y *vinculando*, en todo caso, al Gobierno a que presente el proyecto de Presupuestos para cada ejercicio si se quiere disponer provisionalmente de una vía de financiación de las partidas



prorrogadas. Lo que no se debe seguir manteniendo es el descaro frente al ejercicio irrenunciable de la competencia presupuestaria (García Morillo y Pérez Tremps, 1998: 14) que solo impide a las Cámaras el desempeño de sus atribuciones.

### 3.6. Automaticidad de la prórroga y decretos-leyes

**La automaticidad forma parte del mandato constitucional.** La prórroga se producirá automáticamente como consecuencia de un hecho preciso y claro, siempre que el primer día del ejercicio correspondiente no haya Presupuesto nuevo (Escribano López, 1997: 104).

Ya en relación con la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado de 1978, durante algo más de la mitad del año 1979, el profesor Rodríguez Bereijo (1979: 231) advirtió que resultaba totalmente **innecesario e improcedente que el Consejo de Ministros se reuniera para acordar por Decreto dicha prórroga**. Por su parte, Escribano López (1985: 153 ss. y 213) añadía que **igualmente resulta improcedente que, ante situaciones de prórroga de los Presupuestos, el Gobierno dicte decretos-leyes** por los que se instrumente o complemente aquella y se quejaba, en un trabajo posterior, de que, cada vez que se había producido una prórroga de los Presupuestos, se había dictado un decreto-ley (Escribano López, 1997: 107).

Cabe referir que la Sentencia de 30 de junio de 1986, de la Sección 1.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo (ponente: Mendizábal Allende), confirmó la nulidad de pleno derecho del Decreto 22/1983, de 24 de enero, de medidas urgentes en materia presupuestaria y financiera, dictado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias para afrontar la prórroga del Presupuesto de la Comunidad para el año 1983 (prórroga que concluyó con la aprobación de la Ley 2/1983, de 19 de octubre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el citado ejercicio).

Como sabemos, la STC 3/2003, FJ 5, declaró que la prórroga opera «como un mecanismo automático, *ex Constitutione*, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido», y la doctrina ha deducido que ello confirma que no se requiere de ningún procedimiento específico o acto del Gobierno o de las Cortes que la declare (Ribes, 2012: 80; Martín Queralt *et al.*, 2020: 889; De la Hucha, 2015: 88).

Sin embargo, la *práctica de la prórroga* revela, como ya advirtió Sánchez Revenga (1997, 214-215), que está muy lejos de gozar del automatismo que preconizan sus normas reguladoras (Sánchez Revenga, 1997, p. 214).

Basta echar una ojeada a los diferentes actos y normas jurídicas de variado rango que suelen darse con relación a la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado o de las Comunidades Autónomas. Así, pueden citarse acuerdos del Consejo de Ministros y de los Consejos de Gobierno autonómicos estableciendo criterios de aplicación de la prórroga. También órdenes de Consejerías



de Hacienda o Finanzas, Decretos, leyes y decretos-leyes determinando condiciones específicas de la prórroga.

Pueden citarse, sin ánimo de exhaustividad, las siguientes normas jurídicas: Ley 2/1983, de 4 de febrero, de prórroga del Presupuesto de 1982 de la Región de Murcia y otras medidas presupuestarias de urgencia para el ejercicio de 1983; Ley 1/1984, de 9 de enero, de prórroga del plazo de presentación del Presupuesto de la Generalitat de Cataluña y de sus entidades autónomas para 1984; Ley 11/1987, de 30 de diciembre, por la que se regulan determinadas materias en relación con la prórroga durante 1988 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1987; Ley 19/2003, de 18 de julio, de endeudamiento de la Comunidad Autónoma de Aragón destinado a financiar las operaciones de capital que figuran en la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2002; Orden de 30 de diciembre de 2015, del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por la que se determinan las condiciones a las que ha de ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2015, hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos para 2016; Orden HAP/1903/2016, de 23 de diciembre, por la que se determinan las condiciones a las que ha de ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2016, hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos para 2017; Decreto 252/2015, de 15 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2015, mientras no entren en vigor los del 2016; Decreto 225/2015, de 22 de diciembre de 2015, por el que se establecen las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015; Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 22 de diciembre de 2015, por la que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2015, durante el ejercicio 2016; Decreto 252/2015, de 15 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2015, mientras no entren en vigor los del 2016; Decreto 207/2015, de 30 de diciembre, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2015 durante el ejercicio 2016; Decreto 82/2016, de 27 de diciembre de 2016, por el que se establecen las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2016; Decreto 46/2016, de 29 de diciembre, por el que se regulan las condiciones de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2016; Resolución n.º 1678, de 29 de diciembre de 2016, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, por la que se dispone la publicación en el Boletín Oficial de La Rioja del Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Rioja de 2016 durante el ejercicio 2017; Decreto 140/2016, de 30 de diciembre de 2016, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016; Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 27 de diciembre de 2016, por la que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2016, durante el ejercicio 2017; Decreto 51/2018, de 27 de diciembre, por el que se regulan las condiciones de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2018; Orden HAP/2068/2018, de 21 de diciembre, por la que se determinan las condiciones a las que ha de ajustarse la prórroga del



Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2018, hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos para 2019; Decreto 95/2018, de 18 de diciembre, por el que se establecen las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018; Decreto 229/2018, de 26 de diciembre, por el que se establecen las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2019; Decreto-ley 1/2018, de 9 de marzo, de necesidades financieras del sector público de Cataluña en prórroga presupuestaria (dictado por el Gobierno de la nación durante la intervención financiera de dicha Comunidad); Decreto 43/2019, de 26 de diciembre, por el que se regulan las condiciones de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2018 en el ejercicio de 2020; Decreto 272/2019, de 23 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2017, mientras no entren en vigor los de 2020; Decreto 315/2019, de 27 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid de 2019 para el año 2020; Decreto 3/2020, de 26 de marzo, por el que se modifica, como consecuencia de la crisis del COVID- 19, el Decreto 43/2019, de 26 de diciembre, por el que se regulan las condiciones de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2018 en el ejercicio de 2020; Decreto 16/2020, de 30 de diciembre, de la Consejería de Economía y Hacienda, por el que se regulan las condiciones de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2018 en el ejercicio 2021; Decreto 286/2021, de 28 de diciembre, por el que se establecen las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2022.

Y es que **el contenido y alcance de la prórroga no es una magnitud inequívocamente clara**, pudiendo ser muy diferente el Presupuesto prorrogado al que inicialmente aprobaron las Cámaras para el ejercicio anterior. Por esta razón, Querol Bellido (1986: 491) razonaba sobre la necesidad de que exista un acto positivo de declaración y delimitación de la prórroga, a pesar del automatismo de la Constitución y de la LGP. El Gobierno debe, mediante acuerdo expreso, aprobar los términos y cifras concretas de la prórroga.

Cuando se han prorrogado los Presupuestos Generales del Estado, no se resolvió de forma automática, sino que se recurrió a la promulgación de decretos-leyes. Podría decirse que el Tribunal Constitucional ha contemporizado con esa dinámica que contradice la nota de automaticidad de la prórroga. Basta leer en el FJ 9 de la STC 3/2003 lo que se decía respecto de otras situaciones de prórroga que precedieron a la concretamente examinada en ese caso:

«(...) en otras situaciones de prórroga presupuestaria se han venido aprobando normas de adaptación de los créditos presupuestarios prorrogados, sin embargo, tales disposiciones respondían, bien a obligaciones previas contraídas (fundamentalmente en materia de retribuciones del sector público y de pensiones públicas), bien a operaciones financieras de avales, garantías y deuda pública. Así ocurrió con el Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que arbitraba una serie de autorizaciones relativas a operaciones financieras de avales o garantías y de deuda pública al objeto de hacer viable la actividad económico-financiera de los distintos entes públicos en el período de prórroga presupuestaria; con el Real Decreto-ley 7/1989, de 29 de diciembre,



sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, destinado a atender los compromisos en materia de retribuciones del sector público y de las pensiones públicas, y a adoptar medidas en relación con las operaciones financieras del Estado para garantizar la financiación de los créditos prorrogados; con el Real Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio, de medidas presupuestarias urgentes, dictado como consecuencia del crecimiento del déficit público durante el primer semestre del año y destinado a actuar sobre los ingresos y gastos públicos con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Programa de convergencia; con el Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, dirigido a la actualización de las retribuciones de los funcionarios públicos y las pensiones, en la situación de prórroga presupuestaria; con el Real Decreto-ley 1/1996, de 19 de enero, de concesión de créditos extraordinarios y suplementarios destinados a atender la actualización de retribuciones y otras obligaciones de personal activo, la financiación de la sanidad pública, el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de universidades, la participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas y corporaciones locales y determinadas actuaciones inversoras en la cuenca del Guadalquivir, durante la situación de prórroga presupuestaria; y, finalmente, con la propia Ley del Parlamento Vasco 2/1999, de 25 de junio, de medidas complementarias en materia económica, presupuestaria y financiera para el ejercicio 1999, dictada para solventar problemas inaplazables relacionados con la situación de prórroga presupuestaria, como la actualización de las pensiones, de los componentes de los módulos de los conciertos educativos y del ingreso mínimo de inserción, etc.»

Una actitud que no es de recibo, sobre todo cuando la prórroga —seguida de un decreto-ley— es la consecuencia del rechazo parlamentario del Presupuesto que el Gobierno presentó, como hemos tratado en otro lugar (Martínez Lago, 1998: 253-257), o de la renuncia a presupuestar, omitiendo la presentación del proyecto de ley, como sucede para el presente año.

Con todo, algunos autores se han mostrado favorables al acompañamiento de la prórroga con la promulgación de un decreto-ley y lo justifican por los efectos de aquella en un eventual redimensionamiento a la baja del sector público, la autorización de emisiones de deuda pública y el incremento de recursos del fondo de contingencia en la cuantía de los créditos del Presupuesto que, en caso de prórroga, no puedan ser objeto de la misma (Cámara Barroso y Sanz Arcega, 2017: 342-343).

En nuestra opinión, el recurso a los decretos-leyes con medidas que complementan la situación de prórroga comportan, *realmente*, modificaciones de los Presupuestos prorrogados que están ejecutándose. Lo mismo sucedería si se tratase de Presupuestos formalmente aprobados para un determinado ejercicio y que resultan modificados durante su ejecución. Giménez Sánchez (2002: 234) alude a lo innecesario e irregular que resulta la utilización de decretos-leyes cada vez que se han prorrogado los Presupuestos del Estado.

Entendemos que «complementar» el Presupuesto que se prorroga por medio de un decreto-ley es innecesario por cuanto que la prórroga no precisa de ningún medio para su instrumentación y, a lo que en realidad conduce —puesto que, si no fuera así, no habría que dictar norma



alguna— es a la modificación del Presupuesto del ejercicio anterior hasta que las Cortes aprueben el nuevo plan de ingresos y gastos del Estado.

Desde una concepción funcional del Presupuesto, el profesor Escribano López (1981: 236-265) criticó la utilización del Decreto-ley 70/1978, de 29 de diciembre, por el que se anticipaba la aplicación de los artículos relativos a los créditos de personal comprendidos en el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1979, para autorizar gastos que aún no habían podido ser autorizados por las Cortes Generales por no haber aprobado el Presupuesto. Igualmente, el Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, fue considerado como «un abuso de la forma, una clara y directa vulneración de la Constitución, que ignora las bases fundamentales de las relaciones Gobierno-Cortes Generales, en el ejercicio de la función presupuestaria» (Escribano López, 1997: 67-69), significando un desafortunado continente de la norma que verifica la prórroga del Presupuesto, como un intento de consagrar una fuente alternativa, por motivos de urgencia y extraordinaria necesidad a la Ley de Presupuestos para 1996 que había rechazado el Congreso de los Diputados.

Una crítica de este último decreto-ley, sólo que desde una perspectiva teórica tradicional de la Ley de Presupuestos, se hizo también por Falcón y Tella (1996: 5), quien advertía que en el preámbulo se justificaba esa intervención normativa del Gobierno en la necesidad de solventar algunos problemas inaplazables, pues la prórroga (que alcanza a las disposiciones del articulado, salvo obviamente las dotadas de vigencia indefinida o las que expresamente dispongan otra cosa, como su vigencia estrictamente anual) suponía, de hecho, la congelación de retribuciones y pensiones, la inexistencia de dotación presupuestaria para el funcionamiento de entes de nueva creación, la insuficiencia de las autorizaciones para apelar al crédito por determinadas entidades, el incremento de la presión fiscal en los impuestos progresivos como consecuencia de la inflación, la disminución de la recaudación, en términos reales, de los tributos de cuota fija o con tipos específicos o graduales, etc. Pero, la verdad es que, como afirmaba este autor, no en todos los ejercicios se había deflactado la tarifa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, resultando difícil comprender por qué ese año se había convertido en un problema inaplazable. Algo similar ocurría con las retribuciones de los funcionarios públicos, que en algún ejercicio se habían congelado para reducir el déficit, y que, en todo caso, podían haberse elevado, incluso con efectos retroactivos a uno de enero, a través de la correspondiente Ley de Cortes.

Desde la perspectiva del reparto de competencias entre el Parlamento y el Gobierno, que está en la base misma del Estado de Derecho, la cuestión esencial que los *decretos-leyes de prórroga* (permítasenos esta expresión) plantean es la de si el rechazo de los Presupuestos, su retirada de la tramitación o la renuncia del Gobierno a ejercer su potestad presupuestaria, puede reconducirse a la «extraordinaria y urgente necesidad» que constituye el presupuesto habilitante para la emanación de este instrumento normativo excepcional. La respuesta solo puede ser negativa.

No se trata de que no exista realmente una extraordinaria y urgente necesidad, sino de que *jurídicamente (a efectos de habilitar al Gobierno para emanar normas con rango de Ley) solo puede considerarse como tal la que no ha podido ser atendida a través de un procedimiento*



*legislativo, ya sea el ordinario, el de urgencia o el específico de aprobación de los Presupuestos.* Si el problema ha sido planteado ante las Cámaras en el marco de un procedimiento legislativo, incluido el presupuestario, y las Cámaras han optado por no aprobar la Ley de que se trate, no puede el Gobierno suplir esa pasividad, cualquiera que sea su causa, a través del decreto-ley (*ibidem*: 5-6).

Mayores dudas de constitucionalidad plantea aún la utilización del decreto-ley, pues cabe añadir la «provisionalidad» de una norma de este tipo, sujeta siempre a la necesidad de convalidación por las Cortes, y cuya eficacia cesa si esa convalidación no se produce dentro del plazo de treinta días previsto al efecto, o si se produce acuerdo negativo. Por lo que un decreto-ley [de prórroga de Presupuestos] genera una situación de incertidumbre sobre la validez y vigencia de su contenido que resulta especialmente grave si en las Cámaras existe una mayoría que haya rechazado previamente el proyecto de Presupuestos a que el decreto-ley pretende, aunque sólo sea en parte, suplir. Y también una incertidumbre —que, dados los plazos habituales en sede constitucional, probablemente se prolongará durante años— sobre la extraordinaria y urgente necesidad justificadora de esta iniciativa normativa, habida cuenta de que la convalidación, aunque llegara a producirse, no es óbice para el ulterior pronunciamiento del Tribunal Constitucional; a lo que se añade la incertidumbre, también durante años, de una posible declaración de inconstitucionalidad por resultar incompatible el decreto-ley de prórroga con el carácter automático de ésta (*ibidem*: 7-8).

En definitiva, **los decretos-leyes que complementan la situación de prórroga de los Presupuestos trastocan la esencial característica de este instrumento** de salvaguardia, que no es otro que su alcance limitado en el tiempo y en su contenido material.

Si la prórroga fuera de todo el Presupuesto y no solo de parte del mismo, quizás aconteciera en un momento dado la conveniencia de no aprobar ningún Presupuesto nuevo, bastando con prorrogar enteramente el plan anterior.

Igualmente, si no existiera limitación temporal alguna a la prórroga —pese a su evidente indeterminación—, podría un Gobierno débil parlamentariamente imponer sus Presupuestos (prorrogados) durante uno, dos o tres años consecutivos. Pero este tipo de situaciones deberían dar lugar a que se encendieran todas las luces de alarma de nuestro sistema político.

Si la prórroga es un mecanismo excepcional que permite proseguir en la prestación de los servicios públicos fundamentales por parte del Estado, teniendo limitados su alcance temporal y contenido sustancial; representando además claramente una forma de subordinación de la iniciativa parlamentaria respecto del Gobierno, nada favorece pensar que la misma se deba adoptar, ni complementar, por decreto-ley. Lo primero porque no hace falta y lo segundo porque suele entrañar una modificación de Presupuestos vigentes, aunque en este caso sean los prorrogados.



### 3.7. Contenido material de los Presupuestos prorrogados

Los problemas básicos que suscita la prórroga son el *plazo* por el que se confiere y el *alcance* de lo que se prorroga (Menéndez Moreno, 1988: 42).

Por lo que se refiere al primer asunto, **la prórroga no tiene señalado un término**, o mejor dicho, sí lo tiene señalado aunque de forma bien indeterminada: *hasta la aprobación de los nuevos* (Escribano, 1997: 104; Pérez Royo y Carrasco González, 2019: 575). La Constitución solamente limita la extensión temporal de la prórroga, aunque con una evidente dosis de indeterminación. El fin de la prórroga, como un término y necesidad, aparece expresado en ese desiderátum.

El artículo 38.1 LGP precisa que, además de resultar aprobados los nuevos Presupuestos, hayan sido publicados en el «Boletín Oficial del Estado».

García García (1985: 370) caracterizaba la prórroga como una solución transitoria y no como una puerta abierta a considerar que aquella pudiera ser indefinida. Sin embargo, desde una perspectiva formal y teórica, nada impide que, producida la prórroga del Presupuesto del ejercicio anterior durante todo un año, se vuelva a prorrogar aquel Presupuesto como consecuencia de una oposición parlamentaria cerrada a aprobar los Presupuestos del año siguiente (o del que venga). El artículo 134.4 CE no impide esa situación, sobre la que Cazorla Prieto (1980: 1433) reflexionaba. Pensamos con este autor que la reiteración de la desconfianza política frente al programa económico del Gobierno acabará culminando en el relevo del Gobierno que ha sido indirectamente censurado y ello posibilitará la llegada a la Cámara de otro documento presupuestario. En consecuencia, la propia realidad política impone unos límites temporales, «aunque no de naturaleza jurídica y tampoco precisados en el marco de la prórroga presupuestaria».

Por lo que afecta al **contenido o alcance material de la prórroga**, la doctrina se ha referido a las medidas que conformarían, mientras rigiese, el Presupuesto prorrogado; un tema de relevancia evidente y que requiere determinar qué es lo que se prorroga y qué es lo que no sufre tal suerte.

El profesor Escribano López (1997: 106) se preguntaba lo siguiente: *¿Se prorroga todo el Presupuesto? ¿La prórroga afecta a la totalidad del acto presupuestario? ¿La prórroga automática supone prorrogar todo o parte del Presupuesto del ejercicio anterior? ¿Es posible modificar mediante la prórroga el contenido de lo que se prorroga?* La respuesta genérica negativa a estas cuestiones las daba este autor arrancando de la nota de la automaticidad de la prórroga que establece el artículo 134.4 CE. Por esto es que **la idea de prórroga es antitética con la idea de innovación y es consustancial a la de imposibilidad de existencia de un nuevo Presupuesto.**

Sin embargo, podría oponerse al anterior planteamiento que toda prórroga presupuestaria implica realizar ajustes de gasto y que no hay prórroga que no los requiera. El Presupuesto prorrogado debe adaptarse a la nueva realidad económica y unos cambios mínimos resultan indispensables para que pueda funcionar de manera razonable (Nava Escudero, 2014: 445).



El acopio de interrogantes que a este respecto realizó Sánchez Revenga (1997: 214-215), demuestra la importancia del problema: *¿El automatismo de la prórroga afecta solamente a los estados numéricos, o también puede considerarse prorrogado el contenido normativo de la Ley de Presupuestos? ¿O sólo parte de este último? ¿Y con qué criterio en este caso? ¿Las autorizaciones de endeudamiento pueden considerarse prorrogadas? ¿Cómo se resuelven aspectos tales como la actualización de los sueldos de los funcionarios o de las pensiones públicas? ¿Es preciso en estos casos aguardar a la aprobación del nuevo presupuesto, con los consiguientes perjuicios para las economías más desfavorecidas? ¿Qué ocurre con los planes de inversiones en curso cuya continuidad depende de una asignación adicional en el nuevo presupuesto? ¿Si se consideran prorrogados los estados numéricos, pueden emplearse los créditos presupuestarios destinados a inversiones en la contratación de nuevos proyectos de inversión, o, por el contrario, el importe de los proyectos que hayan finalizado en el ejercicio debe considerarse no prorrogable? ¿Qué ocurre con las autorizaciones para sobrepasar techos de compromisos en años futuros? ¿Se prorrogan los créditos iniciales volviendo a tramitarse las modificaciones presupuestarias que siguen siendo necesarias en el período de prórroga?*

Hasta la aprobación de la futura ley de Presupuestos que concluya con una situación de prórroga de los Presupuestos de un ejercicio anterior, **interesa saber si se prorroga toda la ley reguladora de esos Presupuestos o solamente el contenido de los estados numéricos o Presupuestos en sí**. A ello me referí en otro lugar (1992: 138 ss.), debiendo estarse a lo que, para los Presupuestos Generales del Estado, dispone el artículo 38 LGP.

Del precepto cabe extraer que hay límites que harán del Presupuesto prorrogado un ámbito más reducido que el que se aplicó durante el ejercicio al que correspondía, dado que 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» y que deberá ser objeto de adaptación «la estructura orgánica del presupuesto prorrogado (...), sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse».

Por otra parte, de la LGP se deduce que la prórroga requerirá de tareas previas que ocuparán a técnicos y responsables de los distintos departamentos ministeriales, encabezados por el de Hacienda hasta determinar qué es lo que se prorroga y qué no; algo que tras la adición de un apartado 4 al art. 38 LGP por la disposición final 17.3 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (!), supondrá que el Consejo de Ministros acuerde formalmente los criterios de la prórroga. Ello representa un claro desbordamiento del papel de las leyes de Presupuestos y contradice la doctrina constitucional al respecto.

Hay opiniones para todos los gustos, demostrando que el contenido y alcance de la prórroga no es una magnitud equivocadamente clara y no tiene porqué coincidir con el Presupuesto aprobado (Querol Bellido, 1979: 137).

De acuerdo con lo dispuesto constitucionalmente, lo que se prorroga no es la ley de Presupuestos, sino los Presupuestos Generales del Estado, por lo que la prórroga afecta, a los estados cifrados y a aquellas disposiciones del articulado que guardan relación directa con la aprobación ejecución de los mismos, por estar referidos a las obligaciones que se pueden reconocer y a la



utilización de los créditos presupuestarios autorizados para su cumplimiento (Bayona y Soler, 1990: 133; Ribes, 2012: 80; Pascual García y Rodríguez Castaño, 2018: 369).

Algunos consideran que la prórroga afecta exclusivamente a los estados numéricos del Presupuesto y no afecta al articulado de la ley; interpretación de la que otros advierten las dificultades que podría provocar si se diese un período prolongado de prórroga (Sánchez Revenga, 1997: 215).

Escribano López (1997: 112) dice que solo cabría entender automáticamente prorrogadas aquellas normas del articulado que guarden relación directa con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan.

Palao Taboada (1987: 96) entiende que la prórroga afecta a los estados de gastos de los Presupuestos, pero no al articulado de la ley, cuya vigencia termina con el ejercicio presupuestario. Además señala que la prórroga no afecta al cierre y liquidación del Presupuesto de ejercicio anterior, que es simplemente puesto de nuevo en vigor, aunque con carácter provisional.

La prórroga tiene un alcance limitado en cuanto a sus efectos, porque no afecta al estado de ingresos –dado que el mismo es una mera previsión contable, carente de efectos jurídicos– y tampoco 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.

En relación con el estado de ingresos, el profesor Escribano López (1997: 112) señala que la prórroga automática, sin fuerza innovadora alguna, cubriría el expediente de la existencia de Presupuesto y lo mismo cabe decir respecto del estado de gastos, aunque aquí el efecto de autorización, en cumplimiento del principio de especificidad, la hace imprescindible.

Este autor añade también, como parte del núcleo esencial del Presupuesto, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado (*ibídem*, 106). Aunque se recoja así en el artículo 134.2 CE, no creemos que una simple *memoria de beneficios fiscales*, incluida entre la *documentación complementaria* que ha de acompañar a los proyectos de ley de Presupuestos al ser remitidos al Congreso de los Diputados [artículo 37.2.k) LGP], forme parte del contenido de la prórroga presupuestaria.

Frente a quienes consideran que la Constitución había incorporado un *presupuesto de gastos fiscales*, Rodríguez Bereijo (1989: 61) advirtió que únicamente se trataba de una cifra estimativa del volumen de los beneficios fiscales.

Otros autores postulan la prórroga de la ley de Presupuestos en su conjunto, excluyendo los créditos correspondientes a servicios o programas que deben concluir en el ejercicio anterior (González García, 1979: 132) y sin abarcar las modificaciones o créditos extraordinarios y suplementos de créditos que, a lo largo del ejercicio precedente, se hubieran producido (Martín Queralt *et al.*, 2020: 889).



Una variante es la de quienes entienden que las medidas no presupuestarias propiamente, en cuanto que no aprueban gastos ni tampoco calculan ingresos, no han de considerarse prorrogadas (Cazorla Prieto, 1980: 1433-1434).

Por otro lado, las normas que tienen limitada su vigencia al ejercicio presupuestario anual, y que afectan a elementos cuantitativos de los tributos, no podrían considerarse automáticamente prorrogadas (Bayona y Soler, 1990: 134).

Parece que la determinación del contenido de la prórroga no se puede sustraer de la distinción sobre el contenido *esencial o necesario* y *eventual o disponible* de las leyes de Presupuestos; diferenciación que proviene de la jurisprudencia constitucional. Pérez Royo y Carrasco González (2019: 575-576) entienden que la prórroga afectaría también a los preceptos con modificaciones tributarias y relativizan el problema por la frecuencia con que el Gobierno ha dictado decretos-leyes que actualizan significativos aspectos del normal articulado de las leyes de Presupuestos.

Analizando la constitucionalidad de un precepto que no formaba parte del contenido mínimo, necesario de las leyes de Presupuestos, sino de su contenido eventual, la STC 32/2000, FJ 6, llegó a la conclusión de que el criterio de temporalidad puede no resultar determinante de la constitucionalidad o no de una norma incluida en una ley de Presupuestos.

Se aplicaba así la doctrina de la STC 65/1990, FJ 3, en la que el Tribunal había razonado sobre unas normas –incluidas en otra ley de Presupuestos– que regulaban una materia de forma permanente, lo cual podía objetarse por tratarse, la de Presupuestos, de una ley esencialmente temporal. Sin embargo, dicha objeción «no incide en modo alguno sobre la inconstitucionalidad de dichas leyes sino sobre su eficacia temporal». Veremos más adelante cómo se ha recogido esta doctrina constitucional en la última ley de Presupuestos Generales del Estado aprobada por las Cortes Generales.

Trasladando la doctrina constitucional anterior al ámbito de la prórroga de los Presupuestos, Pascual García y Rodríguez Castaño (2018: 370), creen que esta concernirá a todas aquellas normas que, en caso de que el Presupuesto hubiera finalizado con el año natural, el legislador se hubiera visto en la necesidad de reiterar si se pretendían mantener vigentes. Las normas tributarias que modifiquen tributos al amparo del artículo 134.7 CE correrían la suerte del Presupuesto, pero las normas no vinculadas a la vida del Presupuesto habría que considerarlas vigentes hasta que se deroguen por otra posterior, a menos que estuviera previsto un plazo distinto en la propia ley de Presupuestos.

Siguiendo la argumentación del profesor Menéndez Moreno (1988: 44 ss.), quien distingue entre materia presupuestaria y no presupuestaria contenida en las leyes de Presupuestos, a efectos de su prórroga o no, teniendo en cuenta, además, su vigencia temporal limitada o no al ejercicio presupuestario, podrían establecerse las siguientes conclusiones:



- 1.<sup>a</sup> Del artículo 134.4 CE se desprende que **son los Presupuestos del ejercicio anterior los que se prorrogan**, pudiendo inferirse que incluyen todos los ingresos y todos los gastos, aunque con matizaciones.
- 2.<sup>a</sup> **La prórroga no afecta a los créditos para gastos correspondientes a servicios o programas que deben terminar en el ejercicio** cuyos Presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo.
- 3.<sup>a</sup> Las **modificaciones tributarias**, introducidas al amparo del artículo 134.7 CE, se encaminan a conseguir un volumen de ingresos tributarios adecuado a los gastos autorizados en el Presupuesto que fue aprobado y **deben entenderse prorrogadas**.

En otro lugar señalé que las normas tributarias de modificación de los tributos no estarían afectadas por la prórroga automática del Presupuesto, aunque la verdad es que este problema es de escasa relevancia práctica, habida cuenta de la criticable afición gubernamental a la aprobación de decretos-leyes que complementan, cuando no modifican, la prórroga de los Presupuestos (Martínez Lago, 1992: 139-140).

- 4.<sup>a</sup> **El mismo alcance temporal**, que los ingresos y gastos del Presupuesto prorrogado, **debe darse a las normas**, de la parte dispositiva de la ley de Presupuestos, **dirigidas a dar explicación y sentido de las previsiones y autorizaciones de dichos estados numéricos**.
- 5.<sup>a</sup> **Otras normas recogidas en las leyes de Presupuestos de materias diversas** (no presupuestarias) **no deben considerarse afectadas por la prórroga**, por no constituir el contenido específico de los Presupuestos.
- 6.<sup>a</sup> **La prórroga es consecuencia**, en suma, no de las singularidades previstas en la Constitución acerca de la elaboración y modificación de las leyes de Presupuestos, sino **de su anualidad**, por una parte, **y de la necesidad de que siempre haya una regulación de los Presupuestos por otra**; necesidad que afecta exclusivamente a la materia presupuestaria, que es la que tiene vigencia anual y no a las demás materias contempladas, en su caso, en las leyes de Presupuestos.

De manera similar a la tesis del profesor Menéndez Moreno, cabe recoger el planteamiento efectuado en la jurisprudencia contencioso-administrativa, en la ya citada STS de 30 de junio de 1986, que señaló que el ámbito material de la prórroga, su extensión, en suma, «se constriñe al contenido propio e intrínseco del presupuesto, como documento contable que constituye tanto una autorización como un límite para el gasto público y su correlativa asignación o distribución (...). No entran en la prórroga automática el conjunto de medidas de variado talante que suelen acompañar al presupuesto, salvo aquellas normas económicas, tributarias o financieras que ofrezcan una relación inescindible con créditos presupuestarios específicos» (FJ 4).



Una mención final sobre la **apelación al endeudamiento público en una situación de prórroga presupuestaria**. El profesor De la Hucha (2015, 90-92) explica las connotaciones que tiene como **ingreso limitado cuantitativamente por el articulado y por los estados de ingresos**, no tratándose, pues, de una mera previsión. Cuando los Presupuestos se encuentran prorrogados, los límites de endeudamiento serían los que contempla la última ley de Presupuestos aprobada por el Parlamento, salvo que en el ínterin se hubiesen aprobado nuevas leyes que autorizaran la emisión.

Además, y en relación con los créditos presupuestarios destinados al servicio de la Deuda pública, por su carácter preferente —en virtud del principio de inclusión presupuestaria automática y la prioridad absoluta de su pago que señala el artículo 135.3 CE— impide que puedan ser restringidos o limitados.

### 3.8. Reglas fiscales y prórroga presupuestaria

Suele ser pacífica la consideración de que **las grandes magnitudes fiscales se verán poco afectadas por la prórroga presupuestaria**. Anteriores prórrogas no tuvieron una incidencia notable en el déficit. En 2019, con los presupuestos prorrogados del año anterior, el déficit incluso subió medio punto en proporción del PIB. Así las cosas, no sería descartable que la prórroga ayude a acercar el déficit público al umbral del 3%, aunque esto no signifique que estemos avanzando en la contención de los desequilibrios en términos estructurales (Torres, 2014).

Por su parte, Cámara Barroso y Sanz Arcega (2017: 342-343) han señalado que los efectos de la prórroga presupuestaria en relación con la *regla de gasto*, que impide el crecimiento del gasto público por encima del crecimiento del Producto Interior Bruto nominal (art. 12.1 LOEPSF), pueden precipitar una redimensión a la baja y permanente del tamaño del Sector Público a futuro, lo que, a su juicio, legitimaría la utilización de la vía del decreto-ley.

Al **diferente contenido de los objetivos fiscales y de los Presupuestos** me he referido en otro lugar (Martínez Lago, 2016), pudiendo señalar ahora que las reglas fiscales han dejado de estar suspendidas tanto en el ámbito europeo como interno. Ello comporta observar si los objetivos de déficit y deuda han sido fijados o no y qué efectos tendrían para el Presupuesto prorrogado.

El artículo 15.7 LOEPSF establece que: «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». De ello se desprende que los Presupuestos Generales del Estado estarían *comprometidos* con dichos objetivos siempre que, lógicamente, estos se encontrasen aprobados de conformidad con el procedimiento establecido en el mismo artículo 15 LOEPSF, cuyo apartado 6 establece lo que sigue:

«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 acompañado de las recomendaciones y del informe a los que se refieren los apartados 4 y 5 de este artículo. En



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

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

Pues bien, de acuerdo con estas previsiones, el Gobierno aprobó los objetivos el 14 de diciembre de 2023, resultando respaldados por el Congreso, pero rechazados por el Senado. Ello implicó un segundo acuerdo del Gobierno de 13 de febrero de 2024 que volvió a ser trasladado al Congreso y Senado, reiterándose la discrepancia en el voto de ambas Cámaras.

¿Tenemos, entonces, que dar por aprobados los objetivos fiscales, o deberían tramitarse de nuevo, mediante otro acuerdo que fuese trasladado a las Cámaras? En nuestra opinión, dada la deficiente regulación que efectúa la LOEPSF, la única alternativa sería —hasta tanto se modificase en este punto— **volver a tramitar los objetivos fijados por el Gobierno y procurar obtener la convalidación no solo del Congreso, sino también el respaldo del Senado.**

El Gobierno ha considerado, sin embargo, sosteniendo este parecer en un informe elaborado por la Abogacía del Estado que no se ha hecho público, que, en lugar de propiciar nuevas votaciones de las Cámaras, la elaboración de los Presupuestos para 2024 (a los que se ha renunciado también a presentar), se tendría que cumplir con los objetivos que el propio Gobierno remitió a la Comisión Europea en el contexto del semestre europeo de coordinación presupuestaria.

Al parecer, según refleja Delle Femmine (2024), el informe de la Abogacía del Estado concluiría señalando que «a falta de aprobación de una "senda de convergencia hacia la situación de equilibrio", se aplicará la contenida en el Programa de Estabilidad, la hoja de ruta económica que cada primavera los socios del bloque tienen que mandar a Bruselas, siempre y cuando el Consejo de la UE lo haya valorado "favorablemente", un supuesto que se cumple en el caso de España».

Aun pareciéndonos incorrecta esa interpretación, la renuncia a presupuestar para el año 2024 quita polémica sobre este condicionamiento que los objetivos fiscales tienen para la elaboración de los proyectos de Presupuestos y que, evidentemente, no cabe trasladar al Presupuesto prorrogado. Otra cosa es la gestión presupuestaria que quepa realizar mientras se extienda la prórroga y que, lógicamente, estará sujeta a las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tal y como ese desprende de la LOEPSF.

### 3.9. La modificación de Presupuestos prorrogados

Hemos comentado en otros lugares que **la autorización para gastar que aparece en las leyes de Presupuestos debe concebirse como una *autorización flexible***, que habilita o faculta para poder gastar, pero no impone en todos los casos el deber de hacerlo ni de agotar totalmente los créditos presupuestarios. Gracias a ello, el Presupuesto representa un amplio marco para la actuación pública, en el que cabe que se produzcan *modificaciones presupuestarias*, una



competencia de las propias Cámaras parlamentarias que otorgaron la autorización de gasto, y otras competencias de los órganos autorizados por aquellas: Gobierno, Ministro de Hacienda, los demás Ministros, etc. (Martínez Lago *et al.*, 2018: 230).

El Tribunal Constitucional ha admitido, sin problemas, la posibilidad de que el Presupuesto aprobado por el Parlamento pueda ser variado después, durante su ejecución, por medio de las modificaciones presupuestarias, que vendrían a coadyuvar con la función del Presupuesto como instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno.

Así, se ha indicado que el Presupuesto debe contener una especie de «foto fija» del gasto público para un determinado ejercicio, sin perjuicio de que, una vez aprobado el Presupuesto, se permitan modificaciones puntuales del gasto autorizado por las Cortes, mediante los instrumentos de modificación de los créditos, que introducen un elemento de flexibilidad considerable, de manera que la obligación de incluir todos los gastos no significa que el contenido del Presupuesto quede petrificado en el momento de su aprobación, ya que ello impediría la propia acción pública y, por ende, que el Presupuesto pudiera cumplir adecuadamente esa función de dirección y orientación de la política económica del Gobierno que le corresponde (STC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 5).

Por todo lo anterior podría mantenerse que **la prórroga presupuestaria no modifica los principios generales de limitación de la iniciativa financiera** y, en consecuencia, durante la prórroga, el Gobierno puede remitir proyectos de ley que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos y los Parlamentos pueden enmendar y hacer proposiciones de ley que puedan requerir de la conformidad del Gobierno para su tramitación (Dictamen de los Servicios jurídicos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, 1984).

Así lo ha considerado también la doctrina, al entender que unos Presupuestos prorrogados operan, a efectos de su gestión o ejecución, como una ley de Presupuestos aprobada a (casi) todos los efectos, de manera que, para proceder a su modificación, habrán de seguirse los mecanismos jurídicamente previstos para los supuestos de modificación de las leyes de Presupuestos vigentes (Giménez Sánchez, 2002: 233).

De esta manera, una vez prorrogado el Presupuesto, el régimen de modificaciones que puede acordarse respecto de sus créditos será el general de la LGP y de la LOEPSF (Pascual García y Rodríguez Castaño, 2018: 270).

Sin embargo, advertimos que la STC 3/2003, parece orientarse en otra dirección, limitativa de las facultades de modificación cuando se produzca una situación de prórroga presupuestaria, dado el carácter *excepcional* que se atribuye a la misma. Recordemos que la STC 3/2003, FJ 5 concibe a la prórroga como «un mecanismo excepcional que opera en bloque y exclusivamente en aquellos casos en los que, finalizado el ejercicio presupuestario, aún no ha sido aprobada la nueva Ley».



No tendría sentido admitir que el Gobierno pueda efectuar modificaciones de un Presupuesto prorrogado, que no requieran de intervención del Parlamento, ejercitando las competencias que tiene sobre los Presupuestos, conforme a la LGP, y que, frente a esta situación, se deduzcan limitaciones a las Cámaras legislativas, esto es, a las iniciativas adoptadas desde el Parlamento, como parece sugerir la lectura de la STC 3/2003.

La modificación de un Presupuesto prorrogado puede producirse de la misma manera que con un Presupuesto aprobado formalmente por las Cámaras para un determinado ejercicio. Hemos visto que la jurisprudencia constitucional admite que se pueda modificar un Presupuesto, bien sea con el empleo de facultades que corresponde adoptar al propio Gobierno o al Parlamento, según los casos.

Y es durante la ejecución presupuestaria —sea de un Presupuesto aprobado o prorrogado— donde se enmarcarán los trámites de modificación que precisen, o no, intervención parlamentaria. Por ello consideramos que **la prórroga no limita las facultades de iniciativa legislativa ni comporta especialidades en orden a la ejecución y cierre del Presupuesto**, más allá de la necesidad de haber efectuado los cálculos tendentes a determinar los créditos prorrogables y no prorrogables para el año en que los Presupuestos no fueron aprobados.

Por lo demás, y en relación con la modificación de disposiciones normativas pertenecientes al articulado de la ley de los Presupuestos que se prorrogan, sean de vigencia anual o indefinida, será un problema que tendrá que afrontarse con la determinación de esta vigencia y la realización, en su caso, de las actualizaciones, modificaciones y prórrogas por medio de normas del suficiente rango para ello, sean leyes formales o decretos-leyes, si existe una situación de extraordinaria y urgente necesidad que legitime al Gobierno para dictarlos.



### 3.10. La prórroga de los Presupuestos para 2024 y el Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre

La *extensión* o prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para 2024 no representa ninguna novedad. Tampoco que el Gobierno de la nación haya renunciado a preparar el proyecto de ley de Presupuestos de este año.

De acuerdo con lo señalado por la Constitución y la Ley General Presupuestaria, **los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el año 2023 quedaron automáticamente prorrogados el 1 de enero de 2024**, sin necesidad de que el Gobierno de la Nación tuviera que hacer nada para declarar dicha situación.

Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Función Pública movió ficha antes de que finalizase el ejercicio de 2023 y llevó a la reunión del Consejo de Ministros, celebrada el 27 de diciembre de 2023, un **Acuerdo por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga para 2024 de los Presupuestos Generales del Estado vigentes en el año 2023, se formaliza la**

**distribución por secciones y se aprueban medidas para gestionar en prórroga los créditos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**, acto que no ha recibido publicación oficial, aunque pueda consultarse un *resumen* en las [Referencias del Consejo de Ministros](#), desde el sitio web oficial del Presidente del Gobierno y el Consejo de Ministros.

Además, en esa misma reunión se aprobó, por el Gobierno, el **Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo**, así como para paliar los efectos de la sequía, publicado en el «BOE» núm. 310, de 28 de diciembre y posteriormente convalidado por el Congreso de los Diputados en la sesión celebrada el 10 de enero de 2024 («BOE» núm. 11, de 12 de enero de 2024).

La transparencia siempre es mejorable cuando se refiere a las cifras que conforman los Presupuestos Generales del Estado y su prórroga. No obstante, hay que reconocer el esfuerzo técnico efectuado por la Dirección General de Presupuestos, ilustrando sobre el contenido del Presupuesto prorrogado para el año 2024 desde el [sitio web oficial](#) de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

La información disponible recoge los datos que se refieren a los Presupuestos de gastos del Sector Público administrativo con *presupuesto limitativo*, advirtiendo que el resto de la documentación se puede consultar en relación con los Presupuestos Generales del Estado del año 2023.

En concreto, y sobre el Presupuesto prorrogado, la información se limita a recoger los datos de la «Serie Roja» –en la que los créditos se agrupan según los programas de gasto que configuran las distintas políticas presupuestarias– y de la «Serie Verde» –donde se agrupan los datos según la clasificación orgánica–, omitiéndose los de la «Serie Amarilla», por referirse ésta a documentos que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37.2 LGP, acompañan de manera complementaria al proyecto de ley de Presupuestos cuando es remitido a las Cortes Generales.

Que no se ofrezcan cifras relacionadas con el estado de ingresos responde al hecho de su carácter de mera previsión salvo en lo tocante a la Deuda Pública.

En el citado Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2023, se da cuenta de una obviedad: la aplicación de los criterios señalados en el artículo 38 LGP a la prórroga de los Presupuestos de 2023; precepto que, como sabemos, excluye del ámbito de los créditos prorrogables a los referidos a gastos de actuaciones que terminasen en el ejercicio anterior, a la vez que ordena la adaptación de la estructura orgánica del Presupuesto prorrogado –sin alteración de la cuantía global– a la organización administrativa que esté en vigor y que resulta de las modificaciones de la estructura organizativa de la Administración General del Estado derivadas de la conformación del nuevo Gobierno previstas en el **Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales**.

Dicha norma ha quedado afectada con posterioridad por otras disposiciones reglamentarias. Con información actualizada a 5-4-2024, los datos que el portal general [administracion.gob](#).



es» proporciona de los organigramas y estructuras de los actuales departamentos ministeriales de la actual legislatura, se remiten a los siguientes Decretos: RD 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales («BOE» del 21-11-2023), modificado después por el RD 1230/2023, de 29 de diciembre («BOE» del 29-12-2023); RD 830/2023, de 20 de noviembre, sobre las Vicepresidencias del Gobierno («BOE» del 21-11-2023), modificado por RD 1231/2023, de 29 de diciembre («BOE» del 29-12-2023); RD 837/2023, de 20 de noviembre, por el que se crean Subsecretarías en los departamentos ministeriales («BOE» del 21-11-2023); RD 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales («BOE» del 06-12-2023); y RD 3/2024, de 9 de enero, por el que se reestructuran las Subsecretarías de los departamentos ministeriales («BOE» de 10-01-2024).

El Acuerdo detalla, además, que **el Presupuesto prorrogado del Estado para 2024 asciende a 380.822 millones de euros**; cifra que contrasta con la que aparece señalada en el *Informe Económico Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 2023*, donde se señalaba que «El Presupuesto de gastos del Estado para 2023 asciende a 386.088 millones de euros, y en él se integran los créditos correspondientes a las inversiones y reformas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a implementar en este ejercicio, por importe de 30.008 millones».

También señala el Acuerdo que «con el objeto de favorecer al máximo la absorción de los Fondos *Next Generation*, y de manera transitoria hasta la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, se incluye como requisito previo al inicio de nuevos expedientes de gastos asociados a estos fondos que los departamentos ministeriales y sus organismos adapten los créditos que tuvieran prorrogados a la anualidad para el año 2024 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, mediante las oportunas transferencias de crédito desde los créditos que figuren en el presupuesto prorrogado a los créditos que se acomoden a dicho Plan». Se confirma así que «en cualquier caso, sí se podrán registrar, sin necesidad de realizar la adaptación anterior, las operaciones contables del Plan de Recuperación derivadas de la aplicación al presupuesto prorrogado de los compromisos de gasto y otras operaciones contables que tengan origen en ejercicios anteriores».

La **autorización de endeudamiento** se prorroga para el año 2024 en los mismos términos que aparecía recogida en la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023. Así se refleja en la Orden ECM/25/2024, de 19 de enero, por la que se dispone la **creación de Deuda del Estado durante el año 2024** y enero de 2025.

En el Preámbulo de la citada disposición se dice que la autorización legal para el incremento de la Deuda del Estado fijaba que el saldo vivo de la misma, a 31 de diciembre del año 2023, no debía superar el correspondiente a 1 de enero de 2023 en más de 96.021.975,11 miles de euros. Pues bien, «Esta autorización de endeudamiento es extensible, por su mismo importe y condiciones para el año 2024, por haberse producido la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio 2023 hasta la aprobación de los nuevos».



La adopción del acuerdo para la aplicación de la prórroga presupuestaria coincidió con la aprobación de un *decreto-ley heterogéneo*, donde figuran, entre otros aspectos de su regulación, la **revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de Clases Pasivas y de otras prestaciones públicas para 2024**; la prórroga de las **ayudas para los afectados del volcán de La Palma**; el **mantenimiento del Salario Mínimo Interprofesional** a partir del 1 de enero de 2024 del que se había fijado, para 2023, por el RD 99/2023, de 14 de febrero —que ha permanecido vigente hasta la publicación del RD 145/2024, de 6 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2024, con efectos de 1 de enero de 2024 («BOE» de 7 de febrero de 2024)—; aparte de otras «prórrogas» de orden fiscal, energético, social y de transporte que aparecen en el **Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre**. Volveremos sobre este contenido.

Posteriores acuerdos del Consejo de Ministros han ido concretando aspectos que la prórroga presupuestaria había dejado pendientes, como la **autorización para formalizar operaciones de endeudamiento** a varias Comunidades Autónomas, en cumplimiento de lo señalado en los artículos 14 LOFCA y 20 LOEPSF, así como la concesión de avales y garantías por estas a determinadas instituciones; el **incremento retributivo del 0,5% para el conjunto de empleados públicos**, recogido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado 2023 (Acuerdo de 6 de febrero de 2024), así como la **rebaja de las retenciones para acomodarlas al incremento del Salario Mínimo Interprofesional** en 2024 (Real Decreto 142/2024, de 6 de febrero, por el que se modifica el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, en materia de retenciones e ingresos a cuenta).

Asimismo se observan acuerdos que suponen operaciones de gestión de los Presupuestos prorrogados (autorización de la concesión de créditos extraordinarios; modificación de límites legales establecidos para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros; reparto entre las formaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados de la subvención para atender sus gastos de funcionamiento ordinario; autorización a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo a ejecutar en el ejercicio 2024 los fondos librados a justificar del ejercicio 2023 para gastos a realizar en el exterior; aplicaciones varias del fondo de contingencia de ejecución presupuestaria; autorización de modificaciones de créditos).

Cabe referir, por último, que **la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, efectuó su propia interpretación sobre la doctrina constitucional acerca de la eficacia temporal de las leyes de Presupuestos**.

En efecto, en el preámbulo de dicha ley, se «comenta» la progresiva delimitación que el Tribunal Constitucional ha realizado del «contenido posible» de las leyes de Presupuestos, aparte del «contenido necesario» de las mismas, además del señalamiento por aquel de que «el criterio de temporalidad no resulta determinante de la constitucionalidad o no de una norma desde la perspectiva de su inclusión en una Ley de Presupuestos. Por ello, si bien la Ley de Presupuestos puede calificarse como una norma esencialmente temporal, nada impide que, accidentalmente, puedan formar parte de la misma preceptos de carácter plurianual o indefinido».



Así se especifican, en la citada Ley, materias que estaban limitadas en su vigencia al ejercicio económico de 2023 o se aprobaron con vigencia indefinida —incluso hay cuestiones que regulándose en la Ley 3/2022 con vigencia indefinida, como los cánones ferroviarios, contienen aspectos exclusivamente referidos al año 2023 (una modificación temporal de las cuantías unitarias de los mismos)— y que ha de observarse en los preceptos y disposiciones del articulado.

Puede indicarse, a título ejemplificador, la *vigencia limitada* al año 2023 (ahora prorrogado a 2024) de las normas dedicadas a los créditos iniciales y su financiación, normas de modificación y ejecución de los créditos presupuestarios, señalamiento de competencias en esos aspectos, limitaciones presupuestarias, etc., a las que se refieren los primeros preceptos de la Ley de Presupuestos. También de algunas materias reflejadas en disposiciones adicionales de la ley.

Sin embargo, tienen *vigencia indefinida* (o con efectos desde la entrada en vigor de la ley) los preceptos de la ley de Presupuestos para 2023 que modifican elementos de diferentes tributos, como del impuesto sobre la renta de las personas físicas (arts. 59 a 67), del impuesto sobre sociedades (art. 68), impuestos locales (arts. 70-71), impuesto sobre el valor añadido (arts. 72-79), impuesto general indirecto canario (arts. 80-82), impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (art. 83), impuestos especiales (art. 84), tasa por reserva del dominio público radioeléctrico (art. 85), cánones ferroviarios (art. 86), tasa por la prestación de servicios y realización de actividades en materia de seguridad ferroviaria (art. 87), amén de otras modificaciones de normas de diversas materias que aparecen en disposiciones finales de la ley de Presupuestos para el año 2023.

Por su parte, el Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía, contempla, entre otros aspectos:

- Medidas fiscales (modificaciones en leyes de distintos tributos que, de no ser adoptadas, habrían decaído a 31 de diciembre de 2023).
- Actualización de referencias relativas a la participación de las entidades locales en los tributos del Estado correspondiente al año 2024 y a determinadas compensaciones a favor de entidades locales.
- La revalorización de las pensiones, de forma provisional, hasta que se apruebe la nueva ley de Presupuestos.
- Límite máximo establecido para la percepción de las pensiones públicas en el año 2024.
- Prórroga de medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.



- Prórroga temporal del salario mínimo interprofesional, hasta tanto se aprobase el Decreto que lo fija para el año 2024.
- Habilitación a las Administraciones educativas para recalcular las cuantías de determinados módulos.
- Prórroga para 2024 de los dos gravámenes temporales previstos en la Ley 38/2022, de 27 de diciembre y, adicionalmente, se prevé la revisión de la configuración de ambos gravámenes (actualmente: prestaciones patrimoniales de carácter público temporal y de naturaleza no tributaria), para su plena integración en el sistema tributario como tributos concertados o convenidos en los Territorios Históricos del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra.
- Prórroga también de la aplicación del Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas.
- Actualización de referencias relativas al régimen excepcional en materia de endeudamiento autonómico en 2024 y a la aplicación del reintegro de las liquidaciones negativas del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía correspondientes a 2008 y 2009.

Con todo, el incumplimiento de la potestad de presupuestar por parte del Gobierno llevará a que —como sucedió en ocasiones anteriores en que la prórroga se extendió todo un año (o más)— no se apruebe un Presupuesto definitivo en el año 2024, gestionándose como definitivo el prorrogado. Y la prórroga no debería, en ningún caso, ser contemplada como el reconocimiento al Gobierno de la opción de no presentar el correspondiente proyecto de ley de Presupuestos ante las Cámaras parlamentarias (Giménez Sánchez, 2008: 300), que son las que, a la postre, resultan limitadas en sus competencias.

## 4. Conclusiones

**PRIMERA.** Además del reconocimiento constitucional de una *función presupuestaria*, junto con la potestad legislativa y la función de control que corresponde al Parlamento, **las leyes de Presupuestos Generales del Estado son reconocidas como verdaderas leyes, en un sentido pleno, pero dotadas también de singularidades importantes.** Por otra parte, las leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas guardan una sustancial identidad con las del Estado.

**SEGUNDA.** Entre las singularidades apreciadas por la doctrina y jurisprudencia constitucional sobre las leyes de Presupuestos figura su **connotación temporal**, consecuencia de la necesaria renovación de la autorización para gastar que opera como el fundamento político del Presupuesto. En este sentido, **puede decirse que el principio de anualidad pertenece a la esencia del Presupuesto**, por más que formalmente pretenda enmarcarse en escenarios plurianuales que no se publican ni tampoco se tramitan ante las Cámaras legislativas.



**TERCERA.** El debate sobre el contenido admisible o no en las leyes de Presupuestos, así como sobre la vigencia de las normas incluidas en dichas leyes, ha formado parte del debate doctrinal desde mucho antes de que resultase aprobada nuestra Constitución y el Tribunal Constitucional comenzara a dictar su ya larga serie de jurisprudencia sobre los límites materiales de las leyes de Presupuestos. Sin que queramos dar por cerrada esta cuestión, **parece haberse impuesto la tesis de que «toda norma incluida en el contenido eventual o disponible del instrumento presupuestario tiene, en principio, una vigencia indefinida, salvo disposición expresa de la Ley en sentido contrario»** (STC 34/2005, FJ 5).

**CUARTA.** La prórroga se erige como un remedio —no es el único posible— ante la falta de aprobación de los Presupuestos, sean los del Estado, Comunidades Autónomas o Entidades Locales. Su fundamento estriba en que, si no existe un Presupuesto aprobado, las Administraciones no tienen autorización para gastar. Y como notas principales de la prórroga se pueden citar su carácter automático, excepcional y provisional, como dedujo la STC 3/2003, FJ 5.

**QUINTA.** La prórroga sirve para dar la necesaria continuidad de las actividades y de los servicios públicos, impidiendo que se produzca un «cierre de la Administración» (*Government shutdown*). Pero también **la prórroga supone un potente medio de limitación de los poderes de aprobación de las Cámaras, permitiendo que el Gobierno siga ejecutando su política, apoyándose en la prórroga del Presupuesto del año anterior.** Como expuso la mejor doctrina, es un instrumento más, junto con la limitación del derecho de enmienda y la limitación de la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público o de disminución de ingresos, que permite al Gobierno imponer su voluntad al Parlamento.

**SEXTA.** A la vista de los precedentes constitucionales y de otros ejemplos arbitrados en el Derecho comparado, **se puede considerar que la solución aportada por nuestro texto constitucional resulta la más condescendiente para Gobiernos morosos** en la presentación de los Presupuestos a las Cámaras o ampliamente confrontados con las mismas, y habría resultado preferible que se hubiera optado por un sistema de prórrogas trimestrales y limitadas en número, como figuraba en el Anteproyecto de Constitución.

**SÉPTIMA.** La mayoría de los pronunciamientos constitucionales que aluden a la prórroga son de carácter indirecto, *obiter dicta* (STC 14/1986, FJ 6; STC 24/2002, FJ 3; STC 137/2003, FJ 5; y STC 143/2016, FJ 5). Sobresale el tratamiento de la prórroga en la STC 3/2003 que afrontó un complejo panorama normativo-presupuestario que se dio en el País Vasco hace años. En esta sentencia se afirmó que la prórroga constituye «un mecanismo excepcional» que funciona «en bloque», además de operar como un «mecanismo automático, *ex Constitutione*, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido, durante el tiempo que medie entre el inicio del nuevo ejercicio presupuestario y 'hasta la aprobación de los nuevos'» (FJ 5). También el de la STC 215/2014, FJ 10, que declaró la constitucionalidad del supuesto de prórroga fundado en la suspensión de la vigencia de una ley de presupuestos autonómica motivada por su impugnación ante el Tribunal Constitucional.



**OCTAVA.** La prórroga presupuestaria opera con independencia del órgano (Gobierno o Parlamento) al que sea imputable el retraso en aprobar los Presupuestos, revelándose, así, como la situación a la que puede llegarse por una tardía presentación del proyecto de ley de Presupuestos a las Cámaras; también por el rechazo del Congreso —también cabe imaginar un veto del Senado que respalde el Congreso— y la devolución del proyecto formulado al Gobierno; asimismo por la retirada de la tramitación del proyecto a instancia del Gobierno (para impedir, por ejemplo, que pueda ser modificado por el Parlamento), y también por la renuncia a la presentación del proyecto de ley de Presupuestos. Todas estas situaciones se han dado ya en relación con los Presupuestos de las distintas Administraciones públicas y se corre el riesgo de terminar aceptando la prórroga como si fuera una alternativa disponible de los Gobiernos.

**NOVENA.** La automaticidad de la prórroga hace innecesario e improcedente que el Gobierno adopte formalmente acuerdos para aplicarla. Lo mismo cabe decir si, tras la prórroga de los Presupuestos, se dicta un decreto-ley por el Gobierno, justificando la extraordinaria y urgente necesidad que debe concurrir en la propia situación de prórroga.

**DÉCIMA.** La prórroga no tiene señalado un término preciso, pero sí indeterminado: «hasta la aprobación de los nuevos (Presupuestos)». Su alcance o contenido material está sujeto a continuo debate y parece acertado entender que la idea de prórroga sería antitética con la de innovación o modificación del Presupuesto prorrogado. **Constitucionalmente se alude a la prórroga de los Presupuestos, no de la ley con dicho nombre;** pero, aun así, no está zanjada la magnitud de los elementos que resultan prorrogados y de aquellos otros que deberán ser objeto de interpretación para determinar la vigencia de disposiciones que, en su caso, tendrán que ser modificadas por leyes o decretos-leyes si es que se da la citada urgencia y necesidad.

**DÉCIMA PRIMERA.** La Ley General Presupuestaria determina que 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» y que deberá ser objeto de adaptación «la estructura orgánica del presupuesto prorrogado (...), sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse». Por otro lado, y en relación con las disposiciones pertenecientes al articulado de las leyes de Presupuestos, **habrá que juzgar lo que puede ser objeto de prórroga por su pertenencia al contenido esencial o necesario de las mismas, pero también habrá que observar las normas que formen parte del contenido eventual o disponible de estas leyes para determinar su vigencia y posibilidades de actualización o modificación,** teniendo en cuenta que el criterio de temporalidad puede no resultar determinante de la constitucionalidad o no de una norma incluida en una ley de Presupuestos (STC 32/2000, FJ 6) y que las normas del contenido eventual son, en principio, de vigencia indefinida (STC 34/2005, FJ 5).

**DÉCIMA SEGUNDA.** Los objetivos o reglas fiscales —límites de déficit y de deuda, así como regla de gasto— presentan un contenido diferente al de los Presupuestos, y suele considerarse que no se verán afectados aquellos por una prórroga presupuestaria. En cualquier caso, la falta de acuerdo de las Cámaras sobre los objetivos fijados por el Gobierno solo podría resolverse



con la reforma de la LOEPSF, o la aplicación del procedimiento habilitado en ella hasta que se logre el respaldo del Congreso y del Senado. Pero **los objetivos fiscales se refieren a la elaboración de proyectos de Presupuestos y no a la gestión de Presupuestos prorrogados.**

**DÉCIMA TERCERA.** La prórroga no puede ser entendida como una modificación de los principios que rigen la iniciativa financiera y el régimen de modificaciones que sobre los Presupuestos prorrogados puedan acordarse de acuerdo con la LGP. No se puede decir que, en una situación de prórroga, no cabe ninguna otra iniciativa legislativa que no sea la de aprobación de unos nuevos Presupuestos.

**DÉCIMA CUARTA.** Los Presupuestos para el año 2023 quedaron automáticamente prorrogados el 1 de enero de 2024, sin necesidad de que el Gobierno de la nación tuviera que hacer nada para declarar dicha situación. No obstante, **el Acuerdo de 27 de diciembre del año pasado establece los criterios de aplicación de la prórroga para 2024, y aprueba medidas para gestionar los créditos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, con un contenido ampliamente heterogéneo, encabezan un variado conjunto de actos sin publicación oficial, pero referidos al manejo y ejecución del Presupuesto prorrogado, así como de disposiciones de variado rango, que se han de analizar con prudencia para determinar la aplicable en cada caso.**

## Referencias bibliográficas

- AIReF (2023): *Opinión sobre el procedimiento presupuestario*; Opinión 3/23, Madrid.
- ARNAL SURIA, S. y GONZÁLEZ PUEYO, J. M.<sup>a</sup> (2007): *Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales*; 6.<sup>a</sup> ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley).
- BAYONA DE PEROGORDO, J. J. y SOLER ROCH, M.<sup>a</sup> T. (1990): *Temas de Derecho Presupuestario*; Alicante, Librería Compás.
- CÁMARA BARROSO, C. y SANZ ARCEGA, E. (2017): «Las posibilidades presupuestarias del Gobierno en funciones: a propósito de la aprobación de un Real Decreto-ley para la modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado»; en *Estudios de Deusto, Revista de Derecho Público*, vol. 65, n.º 1.
- CAZORLA PRIETO, L. M.<sup>a</sup> (1980): «Artículo 134»; en F. GARRIDO FALLA *et al.*, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas.
- CORCUERA TORRES, A. (2003): «¿Es viable jurídicamente trocear la aprobación del Presupuesto? (A propósito de la Ley 1/2002, de 23 de enero, de la Comunidad Autónoma de Euskadi)»; en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 32.



- DE LA HUCHA CELADOR, F. (2015): «Presupuestos prorrogados y estabilidad presupuestaria»; en *Crónica Presupuestaria*, n.º 3.
- DELLE FEMMINE, L. (2024): «La Abogacía del Estado avala el desbloqueo de los Presupuestos amparándose en la Constitución y la ley europea»; en *El País*, 6-marzo-2024.
- ESCRIBANO LÓPEZ, F. (1981): *Presupuesto del Estado y Constitución*; Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- (1985): «Reforma tributaria y aprobación de Presupuestos. Análisis de una experiencia (1978-1981)»; en VV. AA., *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados.
  - (1997): «La disciplina constitucional de la prórroga de Presupuestos»; en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 50.
  - (2022): *El principio constitucional de competencia presupuestaria (Acerca de la disciplina constitucional de los PGE en la JTC)*; Navarra, Aranzadi.
- FALCÓN y TELLA, R. (1995): «El alcance de la prórroga de los presupuestos y la imposibilidad de incidir en ella mediante Decreto-Ley»; en *Cuadernos de Información Económica*, n.º 104.
- (1996): «El carácter automático de la prórroga de los Presupuestos y la práctica de regular dicha prórroga mediante Decreto Ley: la injustificada obsesión por las normas tributarias temporales»; en *Quincena Fiscal*, n.º 1.
- GARCÍA AÑOVEROS, J. (1962): «Naturaleza jurídica del Presupuesto»; en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, tomo III, vol. 2.º, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2015): «Un fraude constitucional»; en *El País*, de 27-07-2015.
- GARCÍA GARCÍA, J. L. (1985): «Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado»; en VV. AA., *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMPES, P. (1988): «Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del 'veto presupuestario'»; en *Anuario de Derecho Parlamentario de Castilla-La Mancha*, n.º 2.
- GARCÍA ROCA, F. 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»; en *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 54.



- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. (2001): «El incumplimiento del Gobierno de la obligación de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales (La prórroga de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco)»; en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 63.
- (2002): «La nueva prórroga de los Presupuestos Generales del País Vasco para 2002»; en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 65.
  - (2008): *Las competencias presupuestarias del Parlamento*; Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GONZÁLEZ GARCÍA, E. (1979): «La Ley del Presupuesto en la Constitución española de 1978»; en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 3.
- LASHERAS MERINO, M. A. y MARTÍNEZ LAGO, M. A. (1988): «La publicidad del gasto público y el proceso de aprobación del Presupuesto»; en *Hacienda Pública Española*, n.º 110-111.
- MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J. M. y CASADO OLLERO, G. (2020): *Curso de Derecho Financiero y Tributario*; 31.ª edición, Madrid, Tecnos.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. y RODRÍGUEZ BEREJO, Á. (1989): *La eficacia temporal y el carácter normativo de la ley de presupuestos generales del Estado*; Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- MARTÍNEZ LAGO, M. Á. (1992): *Manual de Derecho Presupuestario*; Madrid, Colex.
- (1998): *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*; Valladolid, Trotta.
  - (2003): «Prórroga presupuestaria, seguridad jurídica y Constitución. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre Presupuestos del País Vasco para 2022»; en *Quincena Fiscal*, n.º 10.
  - (2011): «Notas sobre el veto presupuestario en las relaciones Gobierno-Parlamento»; en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 21.
  - (2011): «El mundo al revés y la prórroga de los Presupuestos para 2012»; en *Nueva Tribuna*, 26-09-2011, [en línea](#).
  - (2015): «Los Presupuestos para 2016 aprobados en el tiempo de descuento de la X Legislatura. ¿Un fraude a la Constitución?»; en *Civitas-Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 168.
  - (2016): «Objetivos de déficit y deuda pública: ¿Su control por el Tribunal Supremo?»; en *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 60.



- (2016): «¿Qué dirá Bruselas si se prorrogan los Presupuestos?»; en *Agenda Pública*, 27-09-2016, [en línea](#).
- MARTÍNEZ LAGO, M. Á., GARCÍA DE LA MORA, L. y ALMUDÍ CID, J. M. (2018): *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*; 13.ª ed., Madrid, Iustel.
- MÉNDEZ MARTÍNEZ, M.ª y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, V. (2020): «Las subvenciones nominativas en los presupuestos prorrogados: problemática y fiscalización»; en *Auditoría Pública*, n.º 75.
- MENÉNDEZ MORENO, A. (1988): *La configuración constitucional de las leyes de Presupuestos Generales del Estado*; Valladolid, Lex Nova.
- (2011): «La prórroga de los presupuestos del Estado»; en *Lex Nova: La Revista*, n.º 65.
- MORENO GONZÁLEZ, S. (2003): «Algunas consideraciones sobre el concepto y contenido de la Ley de Presupuestos. La Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2003, de 16 de enero»; en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, n.º 269.
- (2004): «STC 3/2003, de 16 de enero: inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 1/2002, de 23 de enero, del Parlamento Vasco (prórroga presupuestaria, leyes de contenido presupuestario y seguridad jurídica)»; en *Crónica Tributaria*, n.º 111.
- NAVA ESCUDERO, O. (2014): *Derecho Presupuestario Mexicano*, México, Ed. Porrúa.
- PALAO TABOADA, C. (1987): *Derecho Financiero y Tributario*; vol. I, Madrid, Colex.
- PALLARÉS RODRÍGUEZ, M.ª R. (2020): «La prórroga de los presupuestos en el Estado y en las Comunidades Autónomas»; en *Crónica Tributaria*, n.º 175.
- PASCUAL GARCÍA, J. (2016): «Control externo del Presupuesto»; en *Crónica Presupuestaria*, n.º 4.
- PASCUAL GARCÍA, J. y RODRÍGUEZ CASTAÑO, R. (2018): *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*; 7.ª edición, Madrid, Boletín Oficial del Estado.
- PÉREZ ROYO, F. y CARRASCO GONZÁLEZ, F. M. (2019): *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*; 29.ª ed., Navarra, Civitas.
- QUEROL BELLIDO, V. (1979): «Los Presupuestos Generales del Estado y la Constitución: su prórroga»; en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 2.
- (1986). «Artículo 56»; en AMORÓS RICA, N. (dir.): *Comentarios a las leyes tributarias y financieras*; Tomo XLI, vol. 1 (Ley General Presupuestaria. Artículos 1 a 74), Madrid, Editorial de Derecho Financiero.



- RIBES RIBES, A. (2012): «El ciclo presupuestario I: Elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado»; en MARTÍNEZ GINER, L. A. (coord.), *Manual de Derecho Presupuestario y de los gastos públicos*; Valencia, Tirant lo Blanch.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, Á. (1970): *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*; Madrid, Tecnos.
- (1979): «La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978»; en VV. AA., *Hacienda y Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- (1995): «Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes»; en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 44.
- RUIZ TARRÍAS, S. (2007): *Los Presupuestos Generales del Estado en las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales*; Navarra, Civitas.
- SAINZ DE BUJANDA, F. (1985): *Sistema de Derecho Financiero*; tomo I, vol. 2.º, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- SÁNCHEZ REVENGA, J. (1997): «La prórroga presupuestaria»; en *Economistas*, n.º 74.
- SEBASTIÁN, M. (2024): «¿Y por qué no una prórroga presupuestaria?»; en *El Español*, 28-01-2024.
- SERRANO ALBERCA, J. M. (1983): «La iniciativa legislativa en materia financiera: conflictos entre el Gobierno y el Parlamento»; en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 15.
- SERVICIOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1984): «Dictamen sobre la interpretación de los artículos 111 y 126 del Reglamento del Congreso referentes a tramitación de enmiendas y proposiciones de ley que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos»; en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 1.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (2008): «Prólogo» a la obra de GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M.<sup>a</sup>, *Las competencias presupuestarias del Parlamento*; Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- TORRES, R. (2024): «El impacto de la prórroga presupuestaria»; en *El País*, 19-03-2024.
- VÍRGALA FORURÍA, E. (1994): «La Constitución y los Presupuestos Generales del Estado»; en VV. AA., *El sistema económico en la Constitución española*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia.



# Sobre los efectos económicos y políticos de la prórroga presupuestaria

**SANTIAGO LAGO PEÑAS**

Catedrático de Economía Aplicada  
Universidad de Vigo

Investigador sénior  
Funcas

## 1. Las prórrogas presupuestarias en el siglo XXI<sup>1</sup>

**En lo que llevamos de siglo, en 19 de las 25 ocasiones los Presupuestos Generales del Estado (PGE) han sido aprobados en plazo.** En tres ejercicios más (2012, 2017 y 2018) fueron prorrogados los del año anterior, y la tramitación de los PGE correspondientes se dilató hasta finales de junio o principios de julio.<sup>2</sup> La coyuntura más compleja se vivió en los años 2019 y 2020. En ambos estuvo vigente la extensión de los PGE-2018, que habían sido elaborados por el Partido Popular y posteriormente hechos suyos por el PSOE, tras la moción de censura que dio lugar a un cambio de gobierno. En 2019 porque el proyecto fue rechazado por las Cortes y en 2020 porque la pandemia complicó su presentación de forma inaudita.

Por tanto, es verdad que **lo que estamos viviendo no es una situación estrictamente nueva. Pero existen elementos diferenciales muy relevantes.** En 2019 se presentaron y fueron rechazados; y en 2020 hubo una causa de fuerza mayor que avaló su no elaboración. **Es más difícil justificar la no presentación de los PGE-2024 en el arranque de la legislatura, en un contexto económico normalizado y en un momento de retorno de las reglas fiscales europeas y de implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).** La explicación última se encuentra en la mayor fragmentación parlamentaria y polarización de la historia democrática. Los acuerdos son hoy más difíciles que nunca en el Congreso de los Diputados, y la coalición de gobierno trata de minimizar el número de negociaciones presupuestarias y evitar momentos especialmente complejos como son las campañas y precampañas electorales.

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios de Laura Delle Femmine, Diego Martínez y Gregorio Izquierdo a una versión previa del texto. No obstante, la responsabilidad del mismo es exclusiva del autor.

<sup>2</sup> Entre los años 1978 y 2000 el patrón fue similar: solo hubo tres prórrogas, en 1979, 1983 y 1996.



**El objetivo de este artículo es el examen detallado de las implicaciones económicas de la prórroga presupuestaria de los PGE-2023 para el conjunto del ejercicio 2024.** De forma sucesiva, se abordan los efectos previsibles, o ya observados, sobre la incertidumbre en la política económica y la confianza en los agentes económicos (sección 2); el gasto público y la implementación de anuncios y medidas pactadas en el seno de la coalición y con los partidos que apoyaron la investidura (tercer apartado); la política tributaria (sección 4); el despliegue del PRTR en la sección 5; el déficit público (apartado 6); las haciendas autonómicas (sección 7); la participación en el capital de empresas privadas cotizadas en el apartado octavo; y las derivadas políticas en la sección novena y última.

Las **tres ideas** que anticipan y sintetizan el texto son las siguientes. **Primera, el marco legal español permite al Gobierno hacer muchas cosas en situación de prórroga presupuestaria.** Si se cuenta con el respaldo jurídico, los recursos financieros y los apoyos precisos en el Congreso de los Diputados, se pueden aprobar las modificaciones de crédito presupuestario que sean necesarias. **Segunda, el Gobierno va a intentar cumplir los compromisos de la coalición y los pactados con otras fuerzas a través de herramientas alternativas, como leyes, decretos-leyes o enmiendas a otras normas en tramitación.** Su estrategia está clara: «que no haya presupuestos no significa que no haya actividad parlamentaria».<sup>3</sup> **Tercera, y consecuencia de los dos anteriores: la prórroga va a impactar de forma limitada en las finanzas públicas y en la macroeconomía española a corto plazo.** Sin embargo, va a elevar muy sustancialmente los costes de transacción para la aprobación de medidas, y distraerá recursos y voluntades para acometer las reformas estructurales necesarias en múltiples frentes, que son muy importantes para la economía española y sus finanzas públicas en el medio y largo plazo.

## 2. Prórroga e incertidumbre en la política económica

**Una prórroga presupuestaria** que se prevea de duración limitada genera incertidumbre sobre las fechas en las que determinadas actuaciones se llevarán a cabo. En contraste, **una extensión que se anuncia definitiva provoca dudas sobre si las actuaciones previstas o anunciadas podrán llevarse adelante a través de otras disposiciones legales.**

**La batería de indicadores disponibles para evaluar las expectativas y el grado de incertidumbre sobre la situación de la economía española** incluye el índice de expectativas empresariales que computa el Instituto Nacional de Estadística (INE); el de confianza del consumidor que proporciona el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS); los índices de Incertidumbre de la Política Económica (EPU) para España, que estima el Banco de España a partir de búsquedas en internet de coberturas de prensa española y anglosajona,<sup>4</sup> y la prima de riesgo, definida por el diferencial respecto al bono público alemán a 10 años. **Una limitación** de los tres primeros

<sup>3</sup> Vid. <https://elpais.com/economia/2024-03-19/el-gobierno-subira-el-sueldo-de-los-funcionarios-y-ajustara-el-irpf-de-las-rentas-bajas-pese-a-la-prorroga-presupuestaria.html>

<sup>4</sup> La elaboración de los índices se presenta en GHIRELLI, PÉREZ y URTASUN (2019). Los datos están disponibles en <https://www.bde.es/wbe/es/areas-actuacion/analisis-e-investigacion/recursos/indices-de-incertidumbre-de-la-politica-economica--epu--para-espana-basados-en-busquedas-booleanas.html>



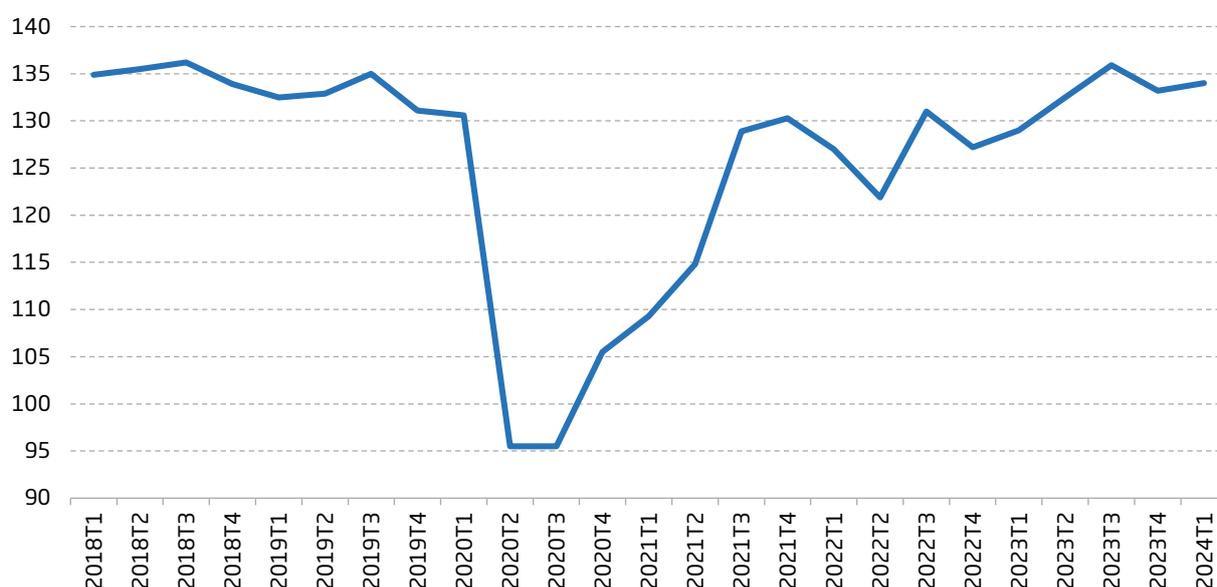
instrumentos es que **el anuncio de prórroga para todo el año 2024 es de hace escasas semanas, el 13 de marzo, y el trabajo de campo es anterior.**

En concreto, los últimos datos disponibles para las expectativas empresariales del INE fueron recogidos en enero; el último valor del índice publicado por el CIS el 21 de marzo corresponde al trabajo de campo realizado entre el 21 y el 26 de febrero; finalmente, los últimos resultados para los indicadores EPU se basan en datos del mes de enero. **Solo la prima de riesgo nos ofrece información en tiempo real y refleja posibles impactos posteriores al anuncio.** Por tanto, los tres primeros indicadores estarían recogiendo la incidencia de una prórroga que afectaría solo al primer semestre de 2024 y la prima de riesgo capturaría el efecto de la extensión para el año completo. Hecha esa advertencia, los Gráficos 1 a 3 y la Tabla 1, que se muestran a continuación, sintetizan y contextualizan, temporalmente, la información para los valores más recientes.

Comenzando por el **índice de confianza empresarial**, el **nivel de la serie en el arranque de 2024** es similar al observado en 2018-2019, justo antes de la pandemia; y **algo mayor que el observado en el comienzo de los años 2022 y 2023** (Gráfico 1).

GRÁFICO 1

### Índice de confianza empresarial

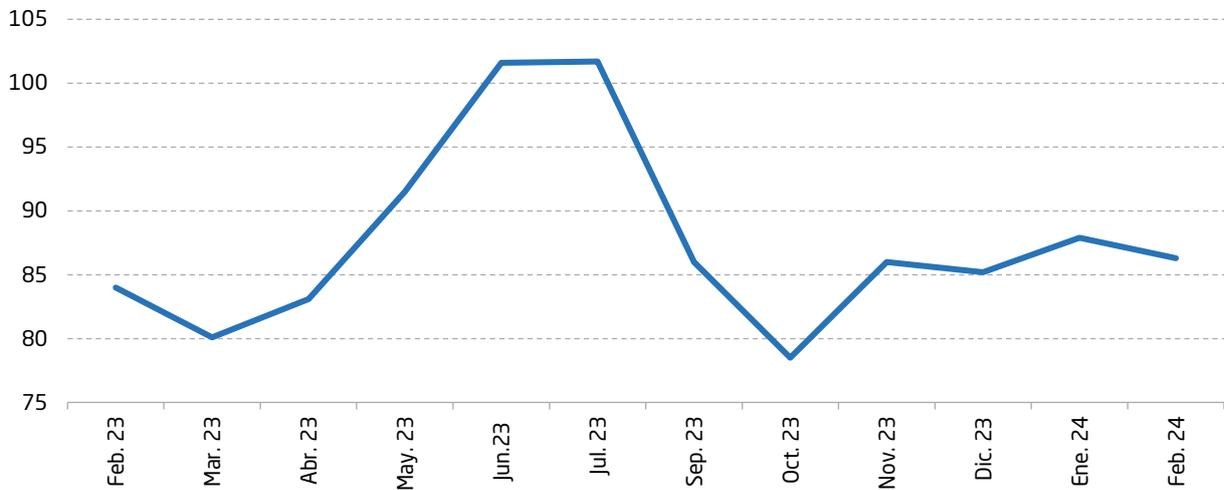


Fuente: Elaboración propia a partir de [Resultados nacionales y por comunidades autónomas\(8027\)](#) (ine.es).

En lo que atañe a las **expectativas de los consumidores**, de nuevo los **valores en febrero de 2024 son mejores que en el mismo mes del año pasado, y muestran un perfil plano desde noviembre** (Gráfico 2).



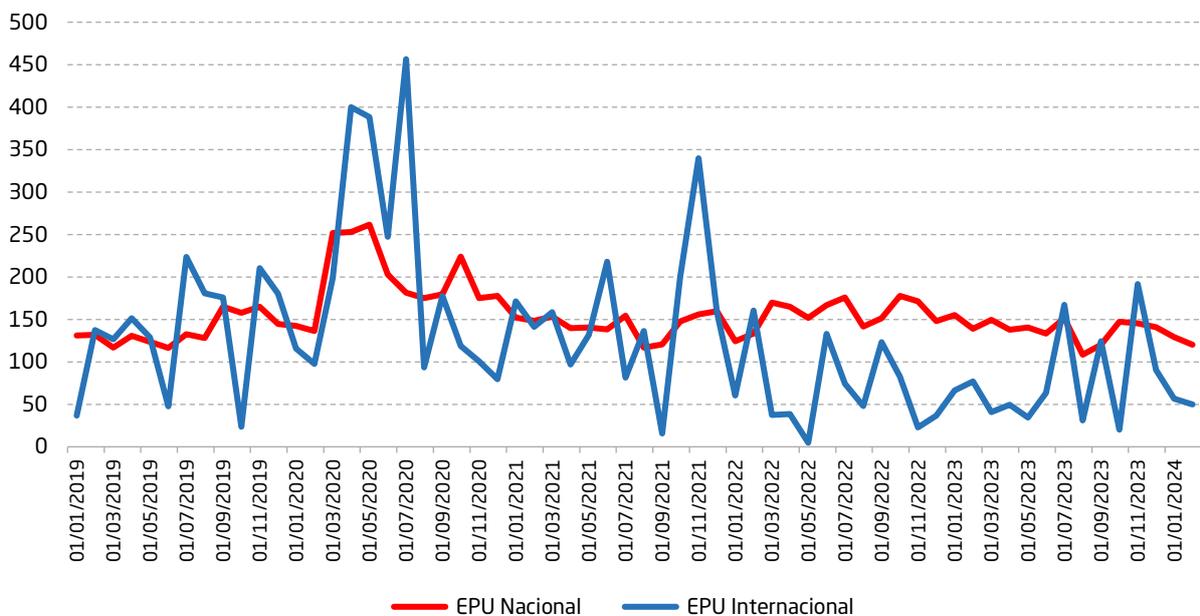
GRÁFICO 2  
**Índice de expectativas del consumidor del CIS**



Fuente: Elaboración propia a partir de [es3444mar\\_a\(cis.es\)](https://es3444mar_a(cis.es)).

Por su parte, los **índices de incertidumbre de política económica no reflejan un empeoramiento en los últimos meses**. De hecho, los valores con datos de enero se sitúan en el intervalo más bajo de los últimos cinco años; tanto el basado en la prensa internacional como el que se construye a partir de las noticias en la prensa nacional (Gráfico 3).

GRÁFICO 3  
**Índices de incertidumbre de política económica EPU (2019-2024)**



Fuente: Elaboración propia a partir de <https://www.bde.es/wbe/es/areas-actuacion/analisis-e-investigacion/recursos/indices-de-incertidumbre-de-la-politica-economica-epu-para-espana-basados-en-busquedas-booleanas.html>



Finalmente, **la prima de riesgo ha caído en marzo diez puntos básicos respecto al mes de febrero y se ubica por debajo de las medias para los ejercicios 2022 y 2023: tampoco los mercados financieros parecen atribuir una relevancia cuantitativa significativa a la renuncia a los PGE-2024** (Tabla 1).

TABLA 1

**Diferencial a 10 años con el bono alemán expresada en puntos básicos**

Media de 2021	74
Media de 2022	104
Media de 2023	98
Media de enero de 2024	95
Media de febrero de 2024	92
Media de marzo de 2024	82
Semana del 15 de marzo	81
Semana del 22 de marzo	80

Fuente: Elaboración propia a partir de [https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/si\\_1\\_2.pdf](https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/si_1_2.pdf)

Adicionalmente, contamos con **dos encuestas recientes a empresas**: la trimestral que realiza el **Banco de España** y cuya última edición disponible se basa en un trabajo de campo realizado entre el 5 y el 19 de febrero de 2024 (Fernández Cerezo e Izquierdo, 2024); y el **informe Perspectivas de España, que elabora la consultora KPMG con la colaboración de la CEOE** (KPMG-CEOE, 2024) y cuya vigésima edición está basada en respuestas recibidas entre diciembre de 2023 y febrero de 2024. Por tanto, ambas se realizan cuando la prórroga de los PGE-2023 ya estaba activa, pero cuando aún no se conocía la renuncia a la presentación de los PGE-2024.

**El resultado más relevante de la encuesta del Banco de España es que la incertidumbre sobre política económica vuelve a ser el primer condicionante que incide sobre la actividad empresarial, por la combinación de dos factores: una relajación significativa del coste de los *inputs* energéticos y el aumento de esa incertidumbre desde el segundo trimestre de 2023.** No obstante, **el nivel actual sería similar al del año 2022** y claramente por debajo del de 2020.

En cuanto al segundo estudio demoscópico, **los empresarios perfilan la mejor valoración de la situación actual de la economía española en los últimos cinco años, pero empeoran ligeramente las perspectivas respecto a los próximos doce meses.**

Una posible interpretación global a los resultados anteriores combinaría **tres argumentos**. **Primero, la incertidumbre provocada por la prórroga es un factor más al lado de otros cuya incidencia fluctúa**, como la invasión de Ucrania, la guerra en Gaza o las tensiones geopolíticas en el Mar Rojo; y no es fácil deslindar impactos. **Segundo, la tolerancia a la incertidumbre de los agentes económicos ha aumentado notablemente en los últimos años, porque han**



debido adaptarse a escenarios de contagio global de los problemas y amenazas, y de polarización política. Tercero, el impacto sucesivo de la Gran recesión y de la pandemia han sido, en España, especialmente intensos comparativamente. Eso explicaría una dinámica de rebote y convergencia, que **redunda en una coyuntura económica mejor que la media de nuestro entorno**; y, en paralelo, proporciona una referencia (*benchmark*) fácil de mejorar para los agentes económicos.

### 3. Los aumentos de gasto: lo que la prórroga no frenará

Al hablar de los efectos de la **prórroga sobre el gasto público**, hay que establecer una triple casuística. **En primer lugar, los gastos que se actualizan y aumentan de forma automática sin necesidad de ley de presupuestos o nuevas disposiciones. En segundo lugar, los que cuentan ya con cobertura legal y, por tanto, con garantía de recursos. Y, finalmente, los compromisos que el Gobierno tratará de sacar adelante vía decretos leyes o leyes.**

En el apartado de los **gastos que aumentarán de forma automática aparecen las pensiones, cuya revalorización, según el índice general de precios al consumo (IPC), está fijada por ley y fue confirmada en diciembre vía decreto.**

**En el segundo bloque aparecen los gastos afectados por la convalidación** en el Congreso, en enero de 2024, **del decreto del Gobierno para el mantenimiento parcial del paquete fiscal anticrisis.** Los límites al crecimiento de la tarifa de último recurso del gas supondrán 500 millones de euros, a los que hay que sumar 1.440 millones adicionales para compensar la **gratuidad de Cercanías, Rodalies y Media Distancia y un 30% de descuento para el transporte público de titularidad autonómica y local.** En total, **1.940 millones de euros** (García-Arenas, 2024).

En lo que concierne al **tercer bloque**, el Gobierno ya ha anunciado que el **incremento salarial para los empleados públicos, pactado para 2024, se convalidará mediante una enmienda al Real Decreto-ley de medidas urgentes para afrontar las consecuencias de la guerra de Ucrania.** A ello se le añadirán otras actuaciones que puedan recabar los apoyos suficientes en el Congreso de los Diputados en las próximas semanas o meses.

En resumen, **la limitación sobre el gasto público que podría suponer la inexistencia de PGE-2024 puede acabar siendo modesta.** Pongamos algunos números. El techo de gasto establecido en diciembre por el Consejo de Ministros para 2024 se fijó, sin fondos europeos, en 189.215 millones de euros, 16.150 millones de euros más que en 2023. Aunque, de entrada, la prórroga nos devolvería al techo de 173.065 millones, la realidad es que **los sucesivos compromisos de aumento de gasto, como las subidas de salarios de los empleados públicos, y la lista de compromisos que se incluyan en decretos leyes y leyes, y que superen los trámites parlamentarios en los próximos meses, como los 1.940 millones por la extensión de medidas anticrisis antes apuntados, irán reduciendo la brecha** (Romero, 2024).



#### 4. ¿Qué va a pasar con los impuestos?

Existe una asimetría bien conocida entre los dos lados de los Presupuestos de las Administraciones públicas: **las cifras de gasto determinan un tope y los de ingresos una mera estimación. El crecimiento de la economía y los precios provocarán que la recaudación aumente de forma notable en los próximos meses.** Según el informe mensual de recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), de febrero de 2024, los ingresos, en términos homogéneos, han aumentado en el primer bimestre un 6,7% en tasa interanual.

**Un factor que frenará la recaudación es la extensión parcial de algunas medidas tributarias. Las rebajas del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) sobre electricidad, gas y alimentos y el impuesto especial sobre la electricidad podrían acabar situándose alrededor de 2.500 millones de euros (García-Arenas, 2024).<sup>5</sup> A esa merma recaudatoria hay que añadirle el de otros sucesos, como el efecto que haya que imputar al año 2024 por la devolución de ingresos en el Impuesto sobre Sociedades por la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 11/2024, de 18 de enero, cuyo impacto final es todavía incierto.<sup>6</sup>**

**En tercer lugar, el Gobierno dará prioridad a aprobar, vía ley o real decreto-ley, el ajuste en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) anticipado por la aprobación, en el Consejo de Ministros del 6 de febrero, de la rebaja en las retenciones para que las rentas más bajas queden al margen de la tributación tras la subida del salario mínimo interprofesional (SMI). Según cálculos del propio Ministerio de Hacienda, supondrá una pérdida recaudatoria de algo menos de una décima de PIB (1.385 millones de euros).**

**Finalmente, los gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros, y del Impuesto de solidaridad de las grandes fortunas, no plantean un problema para el Gobierno en la dimensión recaudatoria, tras su extensión al ejercicio 2024 mediante el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre de 2023, convalidado por el Pleno del Congreso de los Diputados<sup>7</sup>. Pero la no presentación de los PGE-24 complica la ejecución de lo contemplado en la disposición adicional quinta del real decreto-ley. En concreto, la integración de ambos gravámenes en el sistema tributario como tributos permanentes, para que sean susceptibles de cesión a las haciendas forales, y la introducción de un beneficio fiscal, en el**

<sup>5</sup> La estimación de García-Arenas asciende a 2.950 millones, pero bajo la hipótesis de que el IVA sobre la electricidad sería del 10% todo el año. No obstante, el tipo impositivo revertirá al 21% en aquellos meses de 2024 (como ha sido ya el caso de marzo) en los que el precio medio en el mercado mayorista en el mes anterior al de referencia sea igual o inferior a 45 €/MWh. De acuerdo con el Banco de España (2024): «Según la evolución más reciente y los precios cotizados en los mercados de futuros, esta condición se cumpliría en cuatro meses a lo largo de 2024». Esto supondría que el impacto se reduciría de los 1.500 estimados por García-Arenas a 1.000. De ahí, la cifra de los 2.500 millones.

<sup>6</sup> Algunas estimaciones provisionales apuntan a una horquilla entre 4.000 y 7.000 millones (diario *El País*, 12-8-2024, p. 25), que podrían materializarse parcialmente en ejercicios posteriores a 2024.

<sup>7</sup> Inicialmente estaba previsto que los dos gravámenes temporales se aplicasen sobre resultados en 2022 y 2023, pero se pagarían efectivamente en 2023 y 2024, respectivamente.



caso del energético, para incentivar las inversiones en transición ecológica.<sup>8</sup> Ambas novedades fueron pactadas con el PNV en el acuerdo de investidura.

**La solución que maneja el Gobierno, en el momento de escribir estas líneas, es configurar un «paquete fiscal», con la forma de un real decreto-ley o una ley, en el que irían estos cambios en los gravámenes temporales y la modificación en el IRPF motivada por la subida del SMI.**

## 5. El impacto sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

El Gobierno sostiene que la prórroga no supondrá un obstáculo para la ejecución del PRTR, en la medida en que los Presupuestos prorrogados poseen la flexibilidad necesaria para realizar los desembolsos previstos y ejecutar la adenda del plan. En la misma dirección se ha expresado el comisario europeo de Economía, Paolo Gentiloni, en una entrevista reciente.<sup>9</sup> Sin embargo, el propio comisario advierte de que **los próximos dos años van a ser muy exigentes en la ejecución de todos los recursos del PRTR pendientes antes de 2027**. Porque, a diferencia de los fondos estructurales ordinarios, un retraso en su implementación no parece factible: para ello sería necesaria una decisión unánime de los países de la UE-27 y la aprobación de la casi totalidad de los Parlamentos nacionales.

Por tanto, la no aprobación de los PGE-2024 podría llegar a ser una dificultad de segundo orden en el frente de los PRTR. Pero **una cierta inquietud está justificada cuando se examina la velocidad en la gestión de los fondos del PRTR y las dificultades a la hora de aprobar reformas cuya tramitación parlamentaria no está garantizada y que resultan condición *sine qua non* para recibir los próximos desembolsos del plan** (Torres, 2024).



## 6. ¿Ayudará la prórroga a reducir el déficit al 3% en 2024?

La respuesta breve es que, de entrada, **sí. Sin embargo, podría no ser suficiente**. Para muestra, lo ocurrido en 2019: la prórroga se saldó con un aumento del déficit de medio punto porcentual, a pesar de que la coyuntura económica era moderadamente favorable. El motivo principal ya

<sup>8</sup> «Disposición adicional quinta. Prórroga de los gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y del Impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas.

1. Se prorroga a 2024 la aplicación de los gravámenes aprobados por la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias, sin perjuicio del establecimiento en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2024 de un incentivo que resultará de aplicación en el sector energético para las inversiones estratégicas realizadas desde 1 de enero de 2024 y de la revisión de la configuración de ambos gravámenes para su integración en el sistema tributario en el propio ejercicio fiscal 2024 y se concertarán o conveniarán, respectivamente, con la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra.

2. Se prorroga la aplicación del Impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas aprobado por la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, en tanto no se produzca la revisión de la tributación patrimonial en el contexto de la reforma del sistema de financiación autonómica».

<sup>9</sup> «Las dificultades para tener unos Presupuestos son frecuentes y no suponen un impedimento grave». <https://elpais.com/economia/2024-03-18/gentiloni-espana-esta-en-mejor-forma-que-el-resto-de-la-ue.html>

lo hemos visto: **En España existen soluciones para que la no presentación de Presupuestos no se traduzca en parálisis en las decisiones de gasto.**

Un elemento muy positivo para tener en cuenta es que, a expensas de confirmación por Eurostat en las próximas semanas, **el ejercicio 2023 habría finalizado con un déficit equivalente al 3,64% del PIB, lo que supondría un cuarto de punto menos que el objetivo fijado (3,9%) y haría que el recorte para cerrar 2024 se redujese a 0,64% desde el 0,9% previsto.**

A falta de PGE-2024, la referencia para la política presupuestaria española es el **Plan presupuestario 2024** (Gobierno de España, 2023). Un plan en el que **se proyecta un escenario inercial sin la prórroga de las medidas anti-inflación vigentes en 2023, pero con dos compromisos que se daban por seguros: la revalorización de las pensiones y el incremento de las retribuciones de los empleados públicos.** Según el Gobierno, ese escenario inercial **permitía reducir el déficit hasta 3%.** La previsión fue **avalada por la AIREF (2023)** hace unos meses. Aunque la autoridad fiscal consideraba que el ejercicio 2023 se cerraría con un déficit en el entorno del 4,1%, dos décimas por encima de la previsión del Gobierno, **calificaba como factible la reducción del déficit en una cifra equivalente a 1,1% del PIB, bajo dos supuestos. El primero: la no prórroga de las medidas adoptadas para paliar los efectos de la crisis energética y de la subida de precios,<sup>10</sup> más allá de algunas actuaciones que ya tenían en cuenta el Plan presupuestario 2024 y que suponen alrededor de 1.600 millones (una décima de PIB).** Fundamentalmente, se trata de la extensión de la bonificación del transporte tanto del título multiviaje, creado por Renfe, como los de los concesionarios de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera competencia de la AGE, las ayudas directas a autonomías y ayuntamientos dirigidas a reducir el precio del billete de transporte a usuarios habituales.

**El segundo supuesto de la AIREF es que las CC. AA. y las CC. LL. no agoten el margen de incremento de gastos o reducción de ingresos que les otorgan los ingresos temporales por la liquidación extraordinaria, y muy positiva, de los sistemas de financiación que recibirán en 2024.**

Recapitulando, **a la luz de los cálculos de la AIREF, y teniendo en cuenta la sorpresa positiva del cierre de 2023 respecto a las previsiones de la autoridad fiscal, el Gobierno contaría con un margen de 46 puntos básicos.** No obstante, **las decisiones sobre la extensión parcial de las medidas anticrisis (alrededor de 1.800 M de euros) y la rebaja del IRPF para las rentas salariales más bajas (1.385 M) podrían haber absorbido ya casi la mitad; sin contar con el efecto recaudatorio incierto, pero negativo, de la sentencia sobre el impuesto de sociedades.**

Las últimas proyecciones del **Banco de España** (2024) son ligeramente más pesimistas. Según sus cálculos, que ya incorporan información de las medidas adoptadas en 2024 pero no todavía el cierre de 2023, **estiman una reducción en el déficit de solo tres décimas, partiendo de un 3,8%. Aunque restásemos íntegramente la sorpresa positiva del cierre de ejercicio (16 puntos básicos para el banco central) el déficit acabaría ligeramente por encima de 3,3%.**

<sup>10</sup> Medias que, en 2023, equivalieron a alrededor de 1% del PIB en 2023.



En definitiva, **aunque la prórroga puede ayudar al cumplimiento del déficit en 2024** y que el cierre de 2023, a la espera de confirmación por Eurostat, ha sido significativamente mejor a lo aguardado, **el margen del Gobierno sigue siendo ajustado. Todo acabará dependiendo del balance entre la dinámica de la recaudación impositiva, en un escenario macroeconómico que sigue siendo favorable, y las medidas de expansión de gasto y de ingreso que se incluyan en los reales decretos-leyes y leyes que se aprueben en los próximos meses.**

## 7. El impacto en las haciendas autonómicas y locales

En lo que concierne a las haciendas autonómicas, **la prórroga de los PGE-23 ha planteado dudas en tres dimensiones principales: el importe de los anticipos y pagos a cuenta sobre los que pivota el sistema de financiación de régimen común, la reestructuración del Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) y el objetivo de déficit.**

Comenzando con las **entregas a cuenta**, el Gobierno ha anunciado que, **para 2024, se actualizarán en consonancia con las previsiones de recaudación del año. Los cálculos del Ministerio de Hacienda apuntan a un crecimiento elevado (+8,3%).** Las nuevas cifras fueron compartidas con los responsables de las consejerías de hacienda en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera el pasado mes de diciembre. Dada su cuantía, y que las CC. AA. las tomaron como referencia para elaborar sus propios presupuestos, **congelar las cifras de 2023 obligaría a recortar los gastos autonómicos de forma significativa y en tiempo real.** No obstante, **el Gobierno central prevé que las entregas se actualicen mediante una enmienda al proyecto de ley que contiene las ayudas anticrisis.** Existen antecedentes de soluciones extrapresupuestarias en 2019 y 2020, y es verosímil que, finalmente, se produzca una actualización que beneficiará también a las Corporaciones Locales (+5,1%).

De acuerdo con el Gobierno, **la inexistencia de PGE-24 tampoco impedirá la reestructuración en los próximos meses de los mecanismos extraordinarios y de financiación, en particular el FLA.** En la presentación, el 21 de marzo, del avance de datos de ejecución presupuestaria del año 2023, la Ministra de Hacienda aclaró que **la condonación parcial de la deuda autonómica con el Tesoro no estaba incluida en el proyecto de los PGE-24, sino que se realizará a través de una ley específica**, tras una negociación con todas las CC. AA. sobre la forma en la que se extenderá el acuerdo de investidura con ERC.

Finalmente, **el doble veto del Senado a los objetivos de estabilidad fiscal para el período 2024-2026, presentados por el Gobierno**, ha conducido a otra situación inédita, y cuya solución no aparece contemplada de forma expresa en la legislación (Lago Peñas, 2024). Por eso, al abrigo de un informe de la Abogacía del Estado, **el Gobierno ha optado por salvar la falta de apoyo de la Cámara Alta volviendo a los objetivos de la Actualización del Programa de Estabilidad enviado, en abril de 2023, a la Comisión Europea. Una senda que, para 2024, obliga al equilibrio presupuestario a las CC. AA. y a un superávit de 0,2% a las corporaciones locales.**



## 8. La entrada en el capital de empresas privadas como Telefónica

Aunque en un primer momento algunos analistas plantearon que la prórroga presupuestaria podría impedir la operación de entrada del Gobierno en Telefónica, **al no existir cobertura presupuestaria para la transferencia de los recursos necesarios a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), el Gobierno ha encontrado una solución más directa: recurrir al capítulo 8 de gastos de los PGE-2023 para financiar esta operación y otras similares que se decidan a lo largo del ejercicio.** En concreto, para alcanzar el 10% de participación del capital a la cotización actual, harán falta alrededor de 2.200 millones de euros; y el capítulo 8 prorrogado supera los 30.000 millones de dotación, de los que 20.600 millones corresponden al artículo 87 de la clasificación económica bajo la rúbrica «aportaciones patrimoniales». En este encajaría la operación por cumplir con el requisito de concretarse en adquisiciones de activos financieros (acciones) con expectativa de recuperación de la aportación.

## 9. Para concluir: derivadas políticas y reformas

**Haber aprobado los PGE-2024 hubiera sido un hito muy importante para el Gobierno,** por dos razones principales. En primer lugar, **para poder concretar, de forma más rápida y ágil, las actuaciones contempladas en el acuerdo de coalición en el inicio de la legislatura;** los compromisos con los partidos que le apoyaron en la investidura; y los objetivos planteados en el PRTR. **Con la prórroga de los PGE-2023** tendrá que dedicar más tiempo y recursos administrativos y políticos a encontrar soluciones para avanzar en los tres frentes. En segundo lugar, porque **aumenta la presión para aprobar los PGE-2025 en tiempo y forma y, con ello, el poder de los socios en el Congreso de los diputados.**<sup>11</sup>

Desde una óptica general, **la no presentación de los PGE-2024** transmite una cierta sensación de debilidad y de estar al albur de los movimientos tácticos; y **obliga al Gobierno a desgastarse en encontrar soluciones para superar la pausa presupuestaria, lo que divierte capacidades para afrontar las numerosas reformas de calado pendientes.** Por referirse solo a las que afectan de lleno al sector público: la **tributaria;** la del **sistema de financiación autonómica;** la del **empleo público y de la Administración, para simplificar la burocracia y aumentar la eficiencia de las políticas públicas;** la de la **gobernanza fiscal multinivel, para mejorar el funcionamiento del Estado autonómico,** y la **redefinición del marco interno de estabilidad presupuestaria.**

Podemos vivir sin PGE-2024. Pero no será gratis.

<sup>11</sup> Aunque ya se llega tarde a la presentación de los objetivos fiscales a CC. AA. y CC. LL., que debía haberse realizado antes del 1 de abril, de acuerdo con la legislación vigente.



## Referencias bibliográficas

AIReF (2023): «Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las administraciones públicas 2024», *Informe 49/23*, 26-10-2023.

 [www.airef.es](http://www.airef.es)

BANCO DE ESPAÑA (2024): «Proyecciones macroeconómicas de la economía española (2024-2026)», 12-3-2024.

 [www.bde.es](http://www.bde.es)

FERNÁNDEZ CEREZO, A. e IZQUIERDO, M. (2024): «Encuesta a las empresas españolas sobre la evolución de su actividad: primer trimestre de 2024», *Boletín Económico del Banco de España*, 2024/T1.

 <https://doi.org/10.53479/36151>

GARCÍA-ARENAS, J. (2024): «Impacto en las cuentas públicas de la extensión parcial de las medidas anti-inflación en 2024». 8-2-2024.

 [www.caixabankresearch.com](http://www.caixabankresearch.com)

GHIRELLI, C., PÉREZ, J. y URTASUN, A. (2019): «A new economic policy uncertainty index for Spain», *Economics Letters*, 182, pp. 64-67.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2023): *Plan Presupuestario 2024. Reino de España*. 15-10-2023.

 [www.hacienda.gob.es](http://www.hacienda.gob.es)

KPMG-CEOE (2024): *Perspectivas España 2024*.

 <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/es/pdf/2024/03/perspectivas-espana-2024.pdf>

LAGO PEÑAS, S. (2024): «Coyuntura presupuestaria: los retos en 2024», *Cuadernos de Información Económica*, 299, pp. 51-56.

MINISTERIO DE HACIENDA (2024): «Publicación de los datos de ejecución presupuestaria», 27-3-2024.

 [www.hacienda.gob.es](http://www.hacienda.gob.es)

ROMERO, D. (2024): «Prórroga presupuestaria: incertidumbres en la senda de déficit», *Funcasblog*, 20-3-2024.

 <https://blog.funcas.es/prorroga-presupuestaria-incertidumbres-en-la-senda-de-deficit>

TORRES, R. (2024): «El impacto de la prórroga presupuestaria», 18-3-2024 *Funcasblog*.

 <https://blog.funcas.es/el-impacto-de-la-prorroga-presupuestaria/>



# Publicaciones del Instituto de Estudios Económicos

2024

**OPINIÓN DEL IEE. Mayo.** La prórroga para 2024 de los Presupuestos Generales del Estado.

**COLECCIÓN INFORMES. Abril.** Competitividad fiscal 2023. El endurecimiento de la fiscalidad empresarial en España ralentiza el crecimiento económico.

**REVISTA DEL IEE. Febrero.** N.º 1/2024. La colaboración público-privada y el reto de la vivienda. Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2023.

2023

**COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre.** N.º 79. Hay que crear un clima favorable a la empresa y a la inversión para garantizar el progreso de la economía española.

**REVISTA DEL IEE. Noviembre.** N.º 3/2023. La colaboración público-privada y su contribución a la eficiencia del gasto público en la provisión de servicios públicos.

**REVISTA DEL IEE. Octubre.** N.º 2/2023. La inversión en infraestructuras. El modelo concesional como palanca del crecimiento económico y social.

**OPINION OF THE IEE. July.** Good regulatory practices. A proposal for the Spanish electricity sector.

**COYUNTURA ECONÓMICA. Julio.** N.º 78. La incertidumbre política aumenta el riesgo de desaceleración de la economía española.

**COLECCIÓN INFORMES. Julio.** La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2023.

**OPINIÓN DEL IEE. Junio.** Buenas prácticas regulatorias. Una propuesta para el sector eléctrico español.

**OPINIÓN DEL IEE. Mayo.** La subida de las cotizaciones sociales. Análisis y consecuencias en la economía española.

**OPINIÓN DEL IEE. Abril.** La competitividad fiscal de las entidades locales y de las comunidades autónomas. Factor determinante para su desempeño económico.

**PUNTO DE VISTA. Marzo.** Compromiso empresarial con la inversión: el rol de la empresa en la situación iberoamericana actual.

**REVISTA DEL IEE. Enero.** N.º 1/2023. El Impuesto sobre las Grandes Fortunas. Un análisis académico y doctrinal de su inconstitucionalidad.

**COLECCIÓN INFORMES. Enero.** La mejora de la calidad institucional del comercio en España: cuantificación de su impacto económico y social.

**COLECCIÓN INFORMES. Enero.** Competitividad fiscal 2022. España sigue perdiendo competitividad en el ámbito fiscal.

2022

**COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre.** N.º 77. La ralentización, principal riesgo de 2023.

**REVISTA DEL IEE. Noviembre.** N.º 4/2022. La unidad de mercado como reto pendiente para la libertad de empresa. Índice de Libertad Económica 2022.

**OPINIÓN DEL IEE. Octubre.** Los Presupuestos Generales del Estado para 2023.

**OPINIÓN DEL IEE. Octubre.** Por una mejora de los incentivos fiscales a los planes de pensiones. Análisis comparado de la tributación actual del segundo y tercer pilar en Europa.

**PUNTO DE VISTA. Octubre.** Consolidar la recuperación. Aprovechar las oportunidades del crecimiento verde en América Latina.

**COLECCIÓN INFORMES. Septiembre.** Estudio preliminar sobre la adecuación a la Constitución y al Derecho Comunitario del gravamen temporal a entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito.

**COYUNTURA ECONÓMICA. Julio.** N.º 76. La inflación y la incertidumbre frenan la recuperación de las empresas.

**REVISTA DEL IEE. Julio.** N.º 3/2022. La necesidad de garantizar la propiedad privada en España como condición para la mejora del mercado del alquiler. Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2021.

**REVISTA DEL IEE. Junio.** N.º 2/2022. El impacto económico del sector de datos en España. Una propuesta de cuantificación.

**INFORME IEE-CEIM. Abril.** El crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.

**REVISTA DEL IEE. Marzo.** N.º 1/2022. Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España.

**EDICIONES ESPECIALES. Febrero.** Libro Blanco para la reforma fiscal en España. Una reflexión de 60 expertos para el diseño de un sistema fiscal competitivo y eficiente.



## 2021

- COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre.** N.º 75. Una coyuntura condicionada transitoriamente por la inflación.
- COLECCIÓN INFORMES. Diciembre.** Competitividad fiscal 2021. La competitividad fiscal como referencia obligada para la próxima reforma tributaria.
- INFORME IEE-CEIM. Noviembre.** El tamaño y el crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.
- OPINIÓN DEL IEE. Noviembre.** Los Presupuestos Generales del Estado para 2022.
- COLECCIÓN ESTUDIOS. Octubre.** El Programa de Pago a Proveedores como instrumento de inyección de liquidez a la empresa.
- COLECCIÓN INFORMES. Septiembre.** Empresa, igualdad de oportunidades y progreso social. Indicador IEE de Igualdad de Oportunidades.
- COYUNTURA ECONÓMICA. Julio.** N.º 74. La recuperación de la economía española necesita de un clima empresarial favorable.
- PUNTO DE VISTA. Junio.** La situación actual y perspectivas de las inversiones energéticas y el sector eléctrico en América Latina.
- REVISTA DEL IEE. Mayo.** N.º 2/2021. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2021.
- INFORME DE OPINIÓN. Abril.** La competitividad fiscal de las comunidades autónomas. Condición necesaria para el desarrollo económico.
- COLECCIÓN INFORMES. Marzo.** La propiedad privada en España. La necesidad de reconocer los derechos de propiedad en materia de vivienda. Índice de Derecho de Propiedad 2020.
- PUNTO DE VISTA. Enero.** La situación actual de la economía en América Latina. Su incidencia sobre las empresas españolas.
- REVISTA DEL IEE. Enero.** N.º 1/2021. Adaptabilidad y flexibilidad para la recuperación económica.

## 2020

- COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre.** N.º 73. Más allá de los fondos europeos: la economía española necesita el impulso de las reformas estructurales.
- INFORME IEE-FIAB. Diciembre.** Impacto de la crisis del COVID-19 en la industria de alimentación y bebidas española.
- INFORME DE OPINIÓN. Noviembre.** Los Presupuestos Generales del Estado para 2021.
- INFORME DE OPINIÓN. Noviembre.** Una propuesta de mejora para los incentivos fiscales a la I+D+i.
- INFORME IEE-CEIM. Noviembre.** La tributación del ahorro y su incidencia en la reactivación económica desde la perspectiva de la competitividad regional.
- COLECCIÓN INFORMES. Octubre.** Competitividad fiscal 2020. ¿Por qué no se pueden subir más los impuestos en España?
- INFORME IEE-ASCOM. Octubre.** Estudio sobre la función de Compliance en las empresas españolas.
- INFORME DE OPINIÓN. Agosto.** El marco fiscal de los planes de pensiones. La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación.
- COLECCIÓN INFORMES. Julio.** Libertad económica y libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica España 2020.
- COYUNTURA ECONÓMICA. Julio.** N.º 72. Crisis de la COVID-19 en la economía española: la recuperación no es posible sin confianza empresarial.
- INFORME DE OPINIÓN. Junio.** Impacto económico de las medidas adoptadas en el contexto de la presente crisis. Los casos de la financiación privada avalada y los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo.
- INFORME DE OPINIÓN. Febrero.** Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora.
- PUNTO DE VISTA. Enero.** El Capitalismo. Cambio, evolución y progreso.

## 2019

- COLECCIÓN INFORMES. Diciembre.** La deuda pública en España. Implicaciones sobre la política económica.
- COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre.** N.º 71. Una política económica ortodoxa para revertir la desaceleración y reducir la incertidumbre.
- INFORME DE OPINIÓN. Noviembre.** Las buenas prácticas regulatorias.
- COLECCIÓN INFORMES. Noviembre.** La propiedad privada en España. Índice de Derecho de Propiedad 2019.
- COLECCIÓN INFORMES. Octubre.** Índice de Competitividad Fiscal 2019.
- COYUNTURA ECONÓMICA. Junio.** N.º 70. A mayor inestabilidad política, más incertidumbre económica.
- INFORME DE OPINIÓN. Febrero.** Los Presupuestos Generales del Estado para el 2019.



INSTITUTO  
DE ESTUDIOS  
ECONÓMICOS

45

**años**

*por la economía  
de mercado*

## **INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS**

### **MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO**

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad Complutense de Madrid

### **SANTIAGO LAGO PEÑAS**

Catedrático de Economía Aplicada  
Universidad de Vigo  
Investigador sénior  
Funcas

De acuerdo con la previsión efectuada en nuestra Constitución y en la Ley General Presupuestaria, los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el año 2023 quedaron automáticamente prorrogados el 1 de enero de 2024. El marco legal español ofrece al Gobierno herramientas para gestionar la situación de prórroga presupuestaria, permitiendo la aprobación de modificaciones presupuestarias mediante decretos y leyes con respaldo jurídico y parlamentario. Esto limita el impacto inmediato en las finanzas públicas y en la macroeconomía. Sin embargo, una prórroga de larga duración incrementa los costes de transacción en la actividad parlamentaria y obliga al Gobierno a emplear tiempo y recursos en encontrar soluciones a múltiples desafíos que podrían dedicarse a abordar reformas estructurales clave en el medio y largo plazo.



**INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS**

Tel.: 917 820 580

[iee@ieemadrid.com](mailto:iee@ieemadrid.com)

[www.ieemadrid.es](http://www.ieemadrid.es)