

Acción de la UE ante la crisis económica y el Fondo para la
Adquisición de Activos Financieros: ruptura del principio democrático
en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado

Community action against the economic crisis and the Fund for the
Acquisition of Financial Asset: rupture of the democratic principle in
approving the State Budget

Francisco Javier SÁNCHEZ MORA
Letrado del Ilustre Colegio de Abogados de Badajoz
fjsanchezmora@icaba.com

Recepción: Abril 2012
Aceptación: Mayo 2012

RESUMEN

Las autoridades comunitarias y los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Unión han apostado, de un lado, por una respuesta europea más coordinada ante la actual situación de crisis económica y, de otro, por políticas de ayuda a las entidades financieras para asegurar la fluidez del crédito. Así, el Real Decreto Ley 6/2008, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros, se justificó en las Conclusiones del ECOFIN tras su reunión en Luxemburgo los días 6 y 7 de octubre de 2008. Con este Decreto se aprueba un crédito extraordinario y, por tanto, una modificación de los Presupuestos Generales del Estado sin una intervención cualitativa y cuantitativamente suficiente por parte de las Cortes Generales, tal como exige la Constitución Española.

Palabras clave: Activos Financieros, crisis económica y presupuestos.

Clasificación JEL: K33, K39.

ABSTRACT

Community authorities and the Heads of State and Government of the EU countries have chosen, on the one hand, a more coordinated European response to the current economic crisis and, on the other, several policies to help financial institutions to ensure the flow of credit. Thus, the Royal Decree Law 6/2008, establishing the Fund for the Acquisition of Financial Assets, was justified in the conclusions of the ECOFIN meeting in Luxembourg (6 and 7 October 2008). This decree approves an extraordinary credit and, therefore, an amendment to the State Budget without a sufficient quantity and quality intervention by Parliament, as required by the Spanish Constitution.

Keywords: Financial assets, economic crisis and budgets.

JEL classification: K33, K39.



1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es verificar si el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros es conforme con el principio democrático que debe regir en la elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

Para el estudio de esta materia, el trabajo se divide en tres grandes bloques, seguidos de las conclusiones y bibliografía. En el primero, se analiza cómo la creación de este Fondo deriva de una serie de decisiones tomadas en el ámbito comunitario; en el segundo apartado, estudiamos el funcionamiento del Fondo para la Adquisición de Activos Financieros; y, en el tercero, se analiza si el Real Decreto-Ley 6/2008 entraña una modificación sustancial encubierta de los Presupuestos Generales del Estado y si esto supone una quiebra del principio democrático que debe regir la aprobación de los mismos.

2. CONTEXTO EUROPEO

Las medidas adoptadas por el Gobierno español ante la situación de crisis económica y, más específicamente, las destinadas a la ayuda de las instituciones financieras deben entenderse dentro de una actividad conjunta llevada a cabo por los Ejecutivos de los Estados Miembros de la Unión Europea.

99

El hecho de pertenecer a la Unión conlleva, cada vez con mayor intensidad, un acercamiento en las políticas económico-financieras de los 27 (véase, por ejemplo, Europa 2020¹). A raíz del estallido de la crisis económica mundial, las diferentes instituciones europeas han dado diversas muestras de voluntad de avanzar en un mismo sentido con el fin de solucionar la recesión económica.

Las conclusiones del ECOFIN de 7 de octubre de 2008 reconocieron al sistema bancario como un objetivo especial de protección para la buena marcha de la economía europea, lo que ha conllevado un desarrollo normativo por parte de las instituciones de la UE en el mismo sentido (Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de Octubre, Plan Europeo de Recuperación Económica de 26 de octubre de 2008 y Comunicación de la Comisión “La aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas adoptadas en relación con las instituciones financieras en el contexto de la actual crisis financiera mundial”, publicado en el DOUE el 25 de octubre de 2008²).

Como señalaremos más adelante, el Presidente del Gobierno justificó la aprobación del Real Decreto-Ley 6/2008, por el que se aprueba el Fondo para la Adquisición de

Activos Financieros en las conclusiones, señaladas *supra* a las que llegaron los Ministros de Economía y Finanzas de la Unión en su reunión en Luxemburgo los días 6 y 7 de octubre de 2008.

Grosso modo, podemos señalar que las conclusiones del ECOFIN muestran como prioridad restaurar la confianza y correcto funcionamiento del sistema financiero de los países de la Unión. De esta forma, marcan una serie de objetivos para la consecución de estos fines: asegurar la solidez, estabilidad y liquidez del sistema bancario, proteger los depósitos de los ahorradores particulares, asegurar la protección para los depósitos de garantía para particulares, etc.; estas medidas, se dice, deben ser tomadas a nivel estatal pero estando sometidas a una fuerte coordinación por parte de la UE.

El punto 4 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de octubre respalda lo acordado por el ECOFIN en el mismo mes³. De esta forma, se compromete a los Estados al establecimiento de ayudas a las entidades financieras no sólo en lo referente a la continuidad de su papel de financiación a los particulares, sino también en el mantenimiento de liquidez de las mismas y en la evitación de las quiebras. Se reafirma, por tanto, en la idea del mantenimiento de respaldo a los Bancos como un elemento fundamental en las economías de los países miembros.

100

Por su parte, el Plan Europeo de Recuperación Económica establece, de forma expresa, una conexión entre la inversión, el crecimiento y la creación de puestos de trabajo, por una parte, y la labor de financiación de los Bancos, por otra. Por tanto, continúa en la idea de que los Ejecutivos deben asegurar el mantenimiento de la faceta de las entidades financieras como otorgadoras de crédito a los ciudadanos. De esta forma, afirma que los Estados Miembros “han de utilizar la influencia de que disponen mediante la concesión de ayuda financiera al sector bancario con el fin de que los bancos retomen con normalidad sus actividades crediticias”, sentando en las conclusiones el objetivo de reactivación del crédito como fundamental.

La citada Comunicación de la Comisión “La aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas adoptadas en relación con las instituciones financieras en el contexto de la actual crisis financiera mundial” (2008/ C 270/ 02) tiene como objetivo describir los requisitos necesarios para que las ayudas que los Estados Miembros presten a sus Bancos sean conformes al principio de libre competencia, básico en el sistema de la UE. La Comisión contempla, por tanto, la ayuda de los Estados comunitarios hacia las Entidades Bancarias (ayudas, como hemos visto, alentadas por la propia UE), ya que “La Comisión reconoce que los Estados Miembros puedan considerar necesario adoptar medidas adecuadas para proteger la estabilidad del sistema financiero”, a la vez que manifiesta, de forma muy gráfica, que la actual situación económica ha “secado el mercado de los préstamos interbancarios, dificultando progresivamente el acceso a la liquidez”.



La Comisión describe una serie de requisitos que las ayudas estatales deben cumplir para ser consideradas conformes al principio de libre competencia. La propia Comisión, en esta Comunicación, facilita un reconocimiento favorable *ex ante* de las medidas al considerar, por una parte, que el requisito de situación grave a la que deben responder debe entenderse cumplido, es decir, considera la actual situación lo suficientemente grave como para justificar las medidas; y, por otra, reconoce que es imprevisible la duración de la crisis económica, por tanto, se reconocen medidas que sean dictadas sin una duración determinada, *sine die*, hasta que cambie la coyuntura, aunque con la obligación de ir informando periódicamente a la Comisión. Si bien el objetivo fundamental de la Comunicación es enjuiciar estas ayudas para no atentar contra la normativa comunitaria, realmente se rebasa esa finalidad, puesto que la Comunicación afirma que es necesario que el coste de las ayudas sea el mínimo posible (idea que también se resalta en la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley que aprueba el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros) lo que parece, en principio, que excede de los requisitos que deben cumplir las mismas para no ir contra el principio de la libre competencia. De esta forma, precisamente para salvar el mercado, la UE actúa en contra de sus propios valores de libre mercado, lo que no deja de ser una contradicción. Por todo lo expuesto, podemos entender que la decisión de creación del Fondo de Adquisición de Activos Financieros no emana únicamente del Ejecutivo español, sino que debe entenderse en el contexto de unas recomendaciones y decisiones comunitarias y una acción conjunta de los países miembros. Ahora habrá que ver si estas normas que provienen de decisiones en la esfera comunitaria son acordes, o no, a nuestros principios constitucionales y democráticos.

101

Hay que hacer referencia, siquiera somera, a la doctrina especializada que critica la sustracción de competencias en materia de política económica a los Estados Miembros de la Unión Europea, hecho que de Cabo califica como “sustracción del principio democrático de toma de decisiones” (de Cabo, 2010: 110). Esta crítica hay que situarla en el marco de una UE con un Parlamento que, ni es verdaderamente representativo de la ciudadanía, ni ostenta la totalidad de la potestad legislativa y donde la negativa de un representante de un Estado Miembro no tiene porqué suponer que la medida no entre en vigor, al seguirse, cada vez en un mayor número de materias, un sistema de mayoría en la toma de decisiones. Esto hay que enlazarlo con una Unión donde los derechos de los trabajadores, el estado social, ha sido subordinado al principio de unidad de mercado.

3. EL REAL DECRETO-LEY 6/2008, DE 10 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE CREA EL FONDO PARA LA ADQUISICIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS

3.1. *Introducción*

El Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre, crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros “con la finalidad de apoyar la oferta de crédito a la actividad

productiva de empresas y a los particulares mediante la adquisición de activos financieros” (artículo 1).

Señalan Del Rey Ubago y Saavedra Ortiz que los países europeos han llevado a cabo tres líneas de actuación ante la crisis⁴:

- Otorgamiento de avales del Estado a las operaciones de financiación que realicen las entidades financieras
- Adquisición de activos financieros en el balance de las entidades financieras y
- Suscripción de instrumentos de capital emitidos por entidades financieras que necesiten reforzar sus recursos propios.

En nuestro país, el 7 de octubre de 2008, el Presidente del Gobierno anunció un paquete de medidas anti-crisis que justificó en los acuerdos del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea (ECOFIN) que se había celebrado los días 6 y 7 de dicho mes. El día 14 del mismo, se publicó en el BOE el Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre, que creaba el Fondo de Adquisición de Activos Financieros (en adelante, FAAF), adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda (artículo 1.1).

Este Decreto se dicta en virtud de lo previsto en el artículo 86 de la Constitución, argumentándose en la Exposición de Motivos (último párrafo) la urgencia que se requería, para conseguir su inmediata efectividad.

102

Los fines de esta medida son, a tenor de la citada Exposición de Motivos, facilitar la captación de capital por parte de los entes financieros para conseguir, indirectamente, que estos continúen con su actividad de financiación a los ciudadanos.

Para intentar legitimar una medida que pretende, a través de un Decreto-Ley, financiar con capital público a las entidades financieras, concediendo para ello un crédito extraordinario (y modificando, por tanto, los Presupuestos Generales en vigor) se señala que “Además, se trata de una medida que atiende a los intereses de los contribuyentes, dado que se financiará con deuda pública e invertirá en activos de máxima calidad con remuneración superior, haciendo posible que no se produzca un coste neto para las arcas públicas”. El artículo 6 diseña un sistema de control que no puede, como veremos, suplir la inactividad de las Cortes Generales en la aprobación de la norma.

De esta forma, el FAAF estará sujeto a la Intervención General de la Administración del Estado (que es un control técnico y no político y que, por tanto, no supe el déficit democrático de que pueda estar aquejado); el control parlamentario se realizará mediante informes cuatrimestrales sobre la gestión del Fondo. Asimismo, el artículo 10.3 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 3118/2008, de 31 de octubre, establece que el Ministro de Economía y Hacienda, en su calidad de Presidente del



Consejo Rector del FAAF, solicitará comparecer cuatrimestralmente ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados; el Secretario de Estado de Economía, en su calidad de Presidente de la Comisión Ejecutiva, solicitará comparecer cada dos meses.

En cuanto a la financiación, el artículo 2.2 del Decreto-Ley concedió un crédito extraordinario al presupuesto en vigor, de 10.000 millones de Euros, que podría haber sido ampliado hasta 30.000 millones. Además, la Exposición de Motivos prevé que “en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009, se requerirá habilitar los créditos necesarios para contemplar la financiación de la dotación máxima del Fondo prevista en este Real Decreto-Ley”.

Para el estudio de esta figura habrá que atender, además de al Decreto-Ley señalado, a la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 31 de octubre, por la que se desarrolla el Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (en adelante, Orden EHA) y a las Directrices de Inversión que adoptó el Consejo Rector en reunión de 27 de octubre de 2008.

3.2. *Funcionamiento del Fondo para la Adquisición de Activos Financieros*

El FAAF está previsto para la adquisición de activos financieros emitidos por entidades de crédito o fondos de titulización respaldados por créditos concedidos a particulares, empresas y entidades no financieras (artículo 4.1 del Decreto-Ley). Para diferenciarse de medidas que supongan meras inyecciones a las entidades financieras, el Decreto-Ley establece, en su Exposición de Motivos, que primará la adquisición de activos respaldados por nuevo crédito, entendiéndose como tal el otorgado con posterioridad al 7 de octubre de 2008. Cabe destacar lo inadecuado de recoger esta previsión en la Exposición de Motivos y no a lo largo del articulado del Decreto-Ley; esto, unido a que expresamente se utiliza el término “primará” hace evidente que es posible que los créditos se hayan otorgado con anterioridad a la fecha indicada.

Asimismo, se da gran importancia al hecho de que el FAAF solo adquirirá activos “de máxima calidad” (Exposición de Motivos y artículo 4.3 del Decreto-Ley). Esto es desarrollado, dependiendo de cada tipo de activo, en las directrices de inversión del Consejo Rector.

El artículo 4.3 de la Orden EHA, atendiendo a los Dictámenes del Banco Central Europeo CON/2008/58 y CON 2008/1960, tendentes a asegurar la integración de los mercados europeos y la no discriminación intra-europea, establece que podrán presentar ofertas tanto las entidades de crédito domiciliadas en España como las sucursales en España de entidades de crédito extranjeras.

El procedimiento de selección se establece en el artículo 2 de la Orden EHA (puesto que el artículo 4.2 del Decreto-Ley remite a la misma para su configuración), eligiendo el sistema de subasta. Se permiten, además, dos tipos de modalidades de adquisición (según las Directrices de Inversión dictadas por el Consejo Rector):

- Compras en firme. En éstas se transmite la propiedad de los activos a cambio de un precio. El FAAF adquirirá la plena propiedad, pasando a percibir los pagos de intereses y el principal del capital; como propietario, podrá transmitirlos.
- Compra-venta doble o simultánea. Al igual que el anterior, se traspa la titularidad pero permaneciendo un derecho de recompra en manos de las entidades financieras, que podrán ejercitar a cambio del pago de un precio ya determinado. Es el que ha tenido más éxito en las subastas; es parecido al mecanismo utilizado por el Eurosistema para la gestión de liquidez.

Las ofertas que se presentan en la subasta pueden ser, según el artículo 4 de la Orden EHA, competitivas y no competitivas. En las competitivas, la entidad financiera indica el volumen que ofrece al Fondo y el tipo de interés (que, establece el artículo 5.1 de la Orden EHA, no podrá ser inferior al coste de financiación equivalente del Estado). En las no competitivas, no se indica el tipo de interés, que será el residual (el mínimo aceptado en las competitivas). En la Orden se establece que esta reserva para ofertas no competitivas (que podrá ser de hasta un 25%) será a fin de “asegurar la correcta formación de los precios y de favorecer la concesión de nuevo crédito”. Se repartirá, entre las entidades que formulen la oferta, de forma proporcional a su contribución al crecimiento del crédito con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto-Ley.

104

El Consejo Rector, en las Directrices de Inversión, ha establecido unas limitaciones en cuanto a la cantidad de activo a adquirir de cada entidad, a fin de conseguir una participación variada. La cantidad máxima será la menor de estas dos variables: 10% del volumen máximo a adquirir por el Fondo o 2,5 veces la cuota de nuevo crédito originado por la entidad multiplicado por el volumen máximo que podrá adquirir el Fondo.

4. INFERENCIA DEL DECRETO-LEY 6/2008 EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN VIGOR

4.1. *La necesaria aprobación de los ingresos y gastos por parte de las Cortes Generales*

Históricamente, la aprobación de los presupuestos de una Nación ha sido considerada como uno de los hechos de mayor importancia dentro de la actividad de las Cortes. De esta forma, en los modernos Estados democráticos, tanto para la aprobación de los



tributos como para la ordenación del gasto público ha sido necesario que el Ejecutivo contara con la aquiescencia de los representantes de los ciudadanos, los que ostentaban la Soberanía política⁵. De esta forma, grandes conquistas sociales como la Revolución Francesa han comenzado por querer controlar los gastos y los ingresos del Estado.

Goldscheid resaltaba la importancia de esta norma, al asegurar que “constituye la espina dorsal de toda la estructura del Estado”⁶.

Las actuales sociedades democráticas, los Estados de Derecho, tienen, en principio, un funcionamiento básico consistente en que existe un Ejecutivo (el Gobierno) sometido en todas sus actuaciones al control de los legítimos representantes de los ciudadanos (el Parlamento), que ostentan la soberanía. Por tanto, debe proclamarse que, si bien al Gobierno le debe corresponder la dirección de la política financiera y económica (dentro la genérica dirección de la *política interior* del artículo 97 de la Constitución Española, en adelante CE), pues sólo éste está en condiciones de hacer estas previsiones (y, por tanto, de elaborar el Presupuesto), estará sometido al control (artículo 66.2 CE) de las Cortes, de las que debe recabar la autorización para poner en práctica los Presupuestos⁷. Sirva como ejemplo la Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2003, de 16 de enero, que tilda a la actuación de las Cortes en los presupuestos de “exponente máximo de la democracia parlamentaria”⁸.

105

En definitiva, nos encontramos en un sistema en el que dos poderes entran continuamente en interacción: el Ejecutivo, que planifica y ejecuta la política (en este caso, financiera); pero no a su libre albedrío, sino sometido al continuo control y dirección de las Cortes Generales. Dentro de este sistema, es lógica consecuencia la distribución de funciones para la aprobación de los Presupuestos Generales⁹, vinculándose el Gobierno a una voluntad externa al mismo.

Como estamos intentando apuntar, es necesaria una intervención de las Cortes en la aprobación de todos los ingresos y los gastos que el Gobierno va a ejecutar en el año correspondiente, actuación que no puede ser usurpada mediante la utilización de un Decreto-Ley, como el 6/2008, de 10 de octubre. Sin embargo, no es menos cierto que el actual diseño de la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado tiende a dar una mayor supremacía al Ejecutivo frente al Legislativo, hecho que se vislumbra, por ejemplo, en que los grupos parlamentarios no pueden presentar enmiendas parciales que supongan un aumento de gasto o disminución de ingresos si no es con el consentimiento del Gobierno.

La reserva de Ley en materia presupuestaria (por la cual sólo el Parlamento es competente para el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, artículo 134.1 CE) difiere en la ubicación con respecto a la reserva de Ley tributaria. El pronunciamiento de que sólo por Ley se podrán establecer prestaciones

patrimoniales de carácter público se encuentra en el artículo 31.3 CE (dentro del Capítulo 2º del Título I, *De los derechos y deberes fundamentales*, concretamente, en la Sección 2ª del Capítulo, intitulada *De los derechos y deberes de los ciudadanos*). Por el contrario, la reserva de Ley en materia presupuestaria se recoge en los artículos 66.2 y 134.1, dentro del Título III (“De las Cortes Generales”) y VII (“Economía y Hacienda”), respectivamente. No obstante las opiniones de algunos autores¹⁰, esto se debe a que, si bien en el caso de aprobación de tributos la propiedad privada del ciudadano (artículo 33 CE) se ve directamente afectada, no ocurre lo mismo en el caso de los presupuestos.

Igualmente, en la Constitución, la intervención del Parlamento para la aprobación de los impuestos parece no reconocerse de forma idéntica a su actuación para la emisión de deuda: para lo último “el Gobierno deberá estar autorizado por ley” (art. 135.1), mientras que el artículo 133.1 sienta que la potestad para establecer tributos corresponde en exclusiva al Estado, mediante ley. Da la sensación de que se da más importancia al hecho de aprobar un tributo, que de emitir deuda pública. Con independencia de estas consideraciones, lo cierto es que en el caso que analizamos se procede a manifestar que unos gastos van a ser cubiertos mediante deuda, utilizando un Decreto-Ley¹¹.

El Tribunal Constitucional, en la ya citada Sentencia 3/2003, de 16 de enero (FJ 4º) reflexiona en que, a través del debate y aprobación de los presupuestos, las Cortes cumplen con tres funciones fundamentales: “(...) a) Aseguran, en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2, ambos de la Constitución); b) Participan, en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan; c) Controlan, en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración.”

106

Mucho se ha escrito sobre si la función presupuestaria de las Cortes es, o no, diferente de su función legislativa. No entrando en la discusión de si la Ley de Presupuestos es una Ley formal o material, lo que sí parece claro es que el artículo 66.2 de la Constitución diferencia estas dos funciones de forma separada: por una parte, se señala que “ejercen la potestad legislativa del Estado” y, por otra, que “aprueban sus Presupuestos”. El Tribunal Constitucional refuerza esta idea en su Sentencia 27/1981, de 20 de julio (FJ 2º), al señalar que “Esta especificidad de la función parlamentaria de aprobación del Presupuesto conecta con la peculiaridad de la Ley de Presupuestos”.

Hinojosa Torralvo¹² diferencia tres competencias que el Parlamento ejerce mediante la aprobación de la Ley de Presupuestos: la potestad legislativa (pues la Ley de Presupuestos es una ley), la de aprobación de los presupuestos y la de control al Gobierno.



En conclusión, como establece Vilarroig Moya, la Ley de Presupuestos “Es una Ley que debe incluir unos determinados contenidos, en virtud de los cuales se establece un proceso de elaboración de la norma y unas competencias” (Vilarroig Moya, 2001: 2006). El Real Decreto-Ley que aprueba el FAAF, al conceder (artículo 2) un crédito extraordinario por valor de 10.000 millones de euros (ampliables hasta 30.000 millones), supone una modificación de la Ley de Presupuestos que se encontraba en vigor, con la consecuente privación de las Cortes en el examen, enmienda y aprobación que les reconoce la Constitución. Esta privación no se subsana con la posterior ratificación por las Cortes del Decreto-Ley, como veremos más adelante¹³.

4.2. *Modificación de los Presupuestos Generales del Estado: los Créditos Extraordinarios y Suplementos de Crédito*

La aprobación parlamentaria de los presupuestos es un principio clásico del Derecho Tributario y, en tanto que los presupuestos afectan a la organización de los poderes del Estado, del Derecho Constitucional. No obstante, distintos mecanismos que permiten la aprobación de partidas presupuestarias sin una intervención cuantitativa y cualitativamente suficiente de las Cortes Generales han contaminado este principio¹⁴. Esto supone la no distinción suficientemente nítida del órgano que debe controlar (el Parlamento) y el órgano que debe ser controlado (el Gobierno) y que se traslade “hacia la esfera del Ejecutivo la mayoría de las preocupaciones surgidas en torno a las partidas presupuestarias” (Calvo Vérguez, 2004: 38).

107

Nos resulta dudosa la calificación que se hace en este texto del aumento de la correspondiente partida de gasto como “crédito extraordinario”, puesto que ese nombre recibe la autorización presupuestaria para atender a una necesidad no prevista en los presupuestos, mientras que en el caso que nos ocupa se procede a una ampliación de un programa ya existente (931M “Previsión y política económica”) no por una circunstancia nueva que aparece (puesto que, estrictamente, no se puede decir que la crisis económica se vislumbró en el momento en que se promulgó el Decreto-Ley) sino por una decisión del Gobierno ante un momento de dificultad.

Sea como fuere, la competencia de las Cortes Generales para el *examen, enmienda y aprobación* de los presupuestos no se concede únicamente para la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales, sino también si se procede a una modificación; es decir, las Cortes deben intervenir cada vez que se apruebe o modifique una concreta partida presupuestaria. Esto viene refrendado por el apartado 5º del artículo 134 CE¹⁵. Este precepto se debe interpretar en el sentido de que los aumentos del gasto o disminución de los ingresos deben realizarse mediante proyectos de ley presentados por el Gobierno, que supondrán la intervención de las Cortes de una forma distinta (mayor) a la mera convalidación de un Decreto-Ley¹⁶.

Alonso Gil predica la importancia de la intervención del Parlamento no sólo para mantener el debido equilibrio presupuestario, sino también el nivel de déficit con el que fueron aprobados los Presupuestos¹⁷ (Alonso Gil, 2005: 15).

Antes de entrar en el tratamiento de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito y la posible utilización de un Decreto-Ley (que analizaremos en el siguiente epígrafe), hay que hacer una referencia, siquiera somera, al artículo 46 de la Ley General Presupuestaria (intitulado “Limitación de los compromisos de gasto”): “Los créditos para gastos son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación (...)”. *Sensu contrario*, parece inferirse del artículo que podrán modificarse los compromisos de gasto siempre que se haya hecho por una norma con rango de Ley, habiendo recabado, por tanto, nueva autorización de las Cortes. En este aspecto, y teniendo en cuenta todo lo expuesto hasta aquí y, especialmente, el artículo 134.5 CE, consideramos que el Decreto-Ley debe ser entendido, en el sentido de lo sentado en el artículo expuesto, como una norma que no cuenta con los suficientes requisitos para poder proceder a modificar un compromiso de gasto. Dicta el artículo que si no se realiza por norma con rango de Ley, los actos correspondientes serán nulos de pleno Derecho. Es destacable, además, que gran parte de la doctrina entiende que, con independencia de la forma en que se aprueben, la aprobación de créditos extraordinarios y suplementos de crédito atenta contra los principios presupuestarios clásicos de unidad, universalidad, equilibrio presupuestario y especialidad (cualitativa, cuantitativa y temporal)¹⁸.

108

Atendiendo al artículo 15 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que crea el Fondo de Contingencia Presupuestaria, y al artículo 55 de la Ley General Presupuestaria, se prevén dos posibilidades para la aprobación de créditos extraordinarios y suplementos de crédito:

- Aprobación por el Consejo de Ministros, si nos encontramos ante nuevos compromisos de gasto que vayan a realizarse a cargo del Fondo de Contingencia Presupuestaria (que se crea para financiar gastos imprevistos), si se trata de necesidades que tengan su origen en operaciones no financieras y que cuenten con la nota de no previstas¹⁹.
- A través de un proyecto de ley (artículo 134.5 CE) para el resto de los casos.

4.3. Utilización del Decreto-Ley

Como hemos expuesto *supra*, las vías adecuadas para la modificación de las partidas presupuestarias son, bien la aprobación por el Consejo de Ministros si se hace a cargo



del Fondo de Contingencia Presupuestaria (sobre el que ya es tiene la autorización de las Cortes), bien su tramitación conforme al 134.5 CE. Queda excluida, a priori, la utilización del Decreto-Ley para estos menesteres.

La figura del Decreto-Ley se regula en el artículo 86 de la Constitución, para casos de *extraordinaria y urgente necesidad*, debiendo recaer en el plazo máximo de un mes la convalidación o rechazo por parte del Congreso de los Diputados.

El citado artículo constitucional establece una serie de materias que no pueden ser objeto de regulación por parte de Decreto-Ley; en este sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado, en STC 60/1986, de 20 de mayo (FJ 2º) que “(...) para comprobar si tal disposición legislativa provisional se ajusta a la Norma fundamental, habrá que ver si reúne los requisitos establecidos en el artículo 86 de la Constitución y si no invade ninguno de los límites en él enumerados o lo que, en su caso, se deduzcan racionalmente de otros preceptos del Texto constitucional, como por ejemplo las materias reservadas a la Ley Orgánica o aquellas otras para las que la Constitución prevea la intervención de los órganos parlamentarios bajo forma de ley”. Así, la Sentencia excluye como objeto de este tipo normativo no sólo lo que viene expresamente establecido por la Constitución, sino también las materias en las que se prevea “la intervención de los órganos parlamentarios bajo forma de ley”. No cabe duda de que la Constitución diseña unos presupuestos *examinados, enmendados y aprobados* en sede de Cortes Generales, con un procedimiento específico. Esto supone la diferenciación de los límites explícitos (los establecidos en el artículo 86) de los implícitos (los no establecidos expresamente pero que se deben observar, como el que analizamos²⁰).

109

La intervención del Congreso de los Diputados para convalidar o rechazar el Decreto-Ley no puede equipararse a la intervención que se prevé para las Cortes Generales a la hora de la aprobación de los Presupuestos²¹. Así, por ejemplo, la intervención del Senado solo está prevista (al igual que en la tramitación de cualquier Ley) para la aprobación de la Ley de Presupuestos, y no para la convalidación de los Decretos-Leyes; en el caso del Decreto-Ley 6/2008 el Senado no ha procedido a debatir sobre la concesión de crédito extraordinario que éste establece, debate que hubiera podido ser enriquecedor. No se encuentra la lógica de que, para la aprobación de determinados créditos se excluya la intervención de una de las Cámaras.

Sea como fuere, el diseño del procedimiento de aprobación de la Ley de Presupuestos difiere de lo establecido no sólo para la convalidación de un Decreto-Ley, sino también para la aprobación de cualquier ley ordinaria²², procedimiento que debe ser seguido no sólo para la aprobación en conjunto de la primigenia Ley de Presupuestos, sino para cualquier enmienda a la misma.

No obstante todo lo señalado con anterioridad y, para finalizar, habrá que analizar si se daba el requisito de *extraordinaria y urgente necesidad* que el artículo 86.1 exige para la aprobación de un Decreto-Ley.

Hay que señalar que la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas ha advertido alguna vez al Gobierno de que el recurso al Decreto-Ley debe hacerse por verdaderas razones de urgencia, imprevisibles, lo que parece no ajustarse a la realidad de gran cantidad de Decretos-leyes que dicta el Gobierno en materia presupuestaria²³.

Hay que señalar que los conceptos de *necesidad* y *urgencia* que se manejan para, por una parte, dictar un Decreto-Ley y, por otra, conceder un suplemento de crédito o un crédito extraordinario, difieren, siendo mucho más cualificados en el primer caso que en el segundo.

Diferimos en cuanto a la apreciación del Gobierno de que se diera un presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad tal como para dictar un Decreto-Ley. Es cierto que la doctrina del Tribunal Constitucional (entre otras, STC 6/1983, de 4 de febrero, 29/1986, de 20 de febrero, 111/83, de 2 de diciembre y 29/1982, de 31 de mayo) establece que no es necesario que se dé una situación de inminente peligro para el orden del Estado (para eso ya existen los estados de alarma, excepción y sitio) y que en los casos en que “las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta” cabe dictarse un Decreto-Ley, concediendo, además, un cierto margen de percepción política a las situaciones de extraordinaria y urgente necesidad (STC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2º). No obstante, no debe perderse de vista que debe darse una situación en la que se requiera “una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.” (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5º).

110

En el caso que nos ocupa, es difícilmente apreciable que, por una parte, la situación de crisis fuera imprevisible a finales de 2007, cuando se aprobaron los Presupuestos generales para el año siguiente y, por otra parte, y cuando aún esto fuese así, que la medida de crear el FAAF no pudiese someterse, por su inmediata necesidad, a un procedimiento, siquiera urgente, de aprobación legislativa.

CONCLUSIONES

PRIMERO. La creación del Fondo para la Adquisición de Activos Financieros debe ser encuadrada dentro de las políticas comunitarias ante la crisis. Este tipo de medidas tienen su respaldo, entre otros, en el Plan de Recuperación Económica o en las decisiones del Consejo Europeo de Bruselas de los días 15 y 16 de octubre de 2008, en los que se anuncian ayudas a las entidades financieras para asegurar el crédito.



SEGUNDO. La cada vez mayor toma de decisiones por parte de la Unión Europea, en detrimento de los diferentes Estados Miembros, debe ser cuestionada por dos motivos fundamentales: en primer lugar, porque en la Unión Europea no existe un verdadero Parlamento (al estar los Estados más pequeños sobre-representados y al no ostentar de forma absoluta la potestad legislativa); en segundo lugar porque la capacidad de control de los ciudadanos de cada Estado Miembro sobre los asuntos públicos y, en concreto, sobre los de dimensión europea es menor²⁴.

TERCERO. La Constitución Española, en sus artículos 66.2 y 134.1 asegura la competencia de las Cortes Generales en el “examen, enmienda y aprobación” de los Presupuestos Generales del Estado. Esta función ha sido considerada por el Tribunal Constitucional como “Exponente máximo de la democracia parlamentaria” (STC 3/03, de 16 de enero). En tanto que afecta a la organización de poderes, la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado afecta al Derecho Constitucional.

CUARTO. El artículo 134 de la Constitución debe interpretarse en el sentido de que todos los aumento del gasto o disminución de ingresos deben realizarse mediante la intervención de las Cortes Generales. Esto no puede entenderse cumplido con la mera convalidación de un Decreto-Ley, no existiendo una intervención ni cualitativa ni cuantitativamente suficiente de las Cortes Generales en la aprobación de partidas presupuestarias.

111

QUINTO. Por todo lo que hemos venido exponiendo a lo largo del trabajo, consideramos materialmente contrario a la Constitución y al principio democrático la utilización de un Decreto-Ley para la creación del FAAF.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GIL, M. (2005): “La aprobación de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito a través de Decreto-Ley. A propósito de la tramitación simultánea del Real Decreto-Ley 7/2004, de 27 de septiembre, y la Ley de Presupuestos para el año 2005”, *Estudios financieros. Revista de contabilidad y tributación: Comentarios, casos prácticos*, Nº 272, pp. 3-52.
- ASKENAZY, P., COUTROT, T., ORLÉAN, A. Y STERDYNIK, H. (2011): *Manifiesto de los Economistas Aterrados*, Editorial Pasos perdidos-Barataria, Madrid.
- BLASCO VIZCAÍNO, C. Y PODADERA RIVERA, P. (2002): “La determinación de objetivos por las instituciones europeas en el proceso decisorio. Interdependencias políticas y económicas”, *Revista Universitaria Europea*, Vol. 3, pp. 45-65.

CAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.M. (1993): “Sobre la ley de presupuestos y sus límites constitucionales: Un comentario a la S.T.C. 76/1992, de 14 de mayo”, *Revista de derecho financiero y de hacienda pública*, Vol. 43, pp. 335-350.

CALVO VÉRGUEZ, J. (2005): “Algunas consideraciones sobre el principio de reserva de ley en materia presupuestaria: especial referencia a la restricción ocasionada por el contenido adicional de las leyes de presupuestos estatales y por las leyes de medidas autonómicas”, *Crónica tributaria*, Nº 114, pp. 35-70.

CALVO VÉRGUEZ, J. (2004): “Problemática del principio de reserva de ley en materia presupuestaria: algunas consideraciones sobre el alcance de la delegación legislativa y del Decreto Ley”, *Civitas. Revista española de derecho financiero*, Nº 121, pp. 33-72.

CAMISÓN YAGÜE, J.A. (2010): *La participación directa e indirecta de los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea*. Departamento de Publicaciones del Senado, Madrid.

DE CABO, C. (2010): *Dialéctica del Sujeto, dialéctica de la Constitución*. Editorial Trotta, Madrid.

DE LA HUCHA CELADOR, F. (1985): “Constitución, planificación y Ley de Presupuestos”, *Civitas. Revista española de derecho financiero*, Nº 46 , pp. 209-230.

DE LA PEÑA VELASCO, G. (1987): “Deuda pública y ley de presupuestos”, *Las Cortes Generales*, Vol. 3, pp. 1907-1934.

DEL PINO CARAZO, A. (2005): “Algunas reflexiones en torno al Real Decreto-Ley 11/2004, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Nº. 13, pp. 81-100.

DEL REY UBAGO, B. Y SAAVEDRA ORTIZ, J (2009): “El Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre, sobre el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros”, *Revista de derecho del mercado de valores*, Nº 4, pp. 489-500.

DÍAZ MORENO, A. (2010): “Fondo para la adquisición de activos financieros”, *Derecho de los Negocios*, Nº 237.

GOLDSCHIED, R. (1917): *Staatssozialismus o der Staatskapitalismus*. Leipzig.

GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, J. (1990): “Algunos aspectos relevantes de la Ley de Presupuestos: el control del gasto y la financiación del déficit público”, *Economistas*, Nº 47, pp. 152-157.



HINOJOSA TORRALVO, J.J. (1989): “La Ley de Presupuestos: Función, contenido y límites”, *Civitas. Revista española de derecho financiero*, Nº 62, pp. 233-262.

JIMÉNEZ DÍAZ, A. (2000): “¿Crisis en la jurisprudencia constitucional sobre la Ley de Presupuestos?”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Nº 2, pp. 1813-1820.

JIMÉNEZ DÍAZ, A. (2003): “La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Nº. 8, pp. 193-214.

JIMÉNEZ DÍAZ, J.A. (1994): “La Ley de Presupuestos: seguridad jurídica y principios de relación entre normas”, *Civitas. Revista española de derecho financiero*, Nº 82, pp. 295-328.

LAVILLA RUBIRA, J.J. (2009): “El Fondo para la Adquisición de Activos Financieros y el sistema de avales: aspectos de Derecho de la competencia y jurídico-administrativos”, *Revista de derecho del mercado de valores*, Nº. 4, pp. 125-163.

LÓPEZ MARTÍNEZ, J. (1995): “El contenido de la Ley de Presupuestos: ¿Sin solución definitiva?”, *Tribuna Fiscal: Revista Tributaria y Financiera*, Nº. 56, pp. 35-44.

MARTÍNEZ LAGO, M.A. (1998): *Ley de presupuestos y Constitución: sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Editorial Trotta, Madrid.

113

MARTÍNEZ LAGO, M.A. Y GARCÍA DE LA MORA (2004): *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*, Editorial Iustel, Madrid.

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”, *Revista de derecho financiero y de hacienda pública*, Vol. 53, pp. 563-601.

MORENO GONZÁLEZ, S. (2005): “De nuevo sobre el contenido constitucionalmente admisible de la Ley de Presupuestos Generales del Estado: ¿Una vuelta a los orígenes?”, *Revista de información fiscal*, Nº 71, pp. 11-52

NÁJERA PASCUAL, A. (2009): “El funcionamiento del fondo para la adquisición de activos financieros”, *Revista de derecho del mercado de valores*, Nº. 4, pp. 407-427.

NIETO SOLÍS, J.A. (2006): “An Introduction to the Debate on Economic Governance an the European Constitution”, *Revista Universitaria Europea*, Vol. 5, pp. 9-32.

PULIDO QUECEDO, M. (2002): “La insinceridad de la Ley de Presupuestos”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Nº 3, pp. 2082-2083.

PULIDO QUECEDO, M. (2003): “Ley de presupuestos”, *Actualidad jurídica Aranzadi*, Nº 566, pág. 3.

RAMOS CARVAJAL, E. (2009): “La determinación de la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos Generales del Estado”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, Nº 14, pp. 2090-2098.

RODRÍGUEZ BEREIJO, A. (1979): “La ley de presupuestos en la Constitución Española de 1978”, *Hacienda y Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 166.

RUIZ GARCÍA, J.R. (2001): “De nuevo sobre la naturaleza de la Ley de Presupuestos: (Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2000)”, *Revista española de derecho constitucional*, Nº 63, pp. 235-254.

SÁNCHEZ MORA, F.J. (2010): “José Ángel Camisón Yagüe: La participación directa e indirecta de los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea”, *Revista de las Cortes Generales*, Nº 81, pp. 387-394.

114 SANJUÁN Y MUÑOZ, E. (2009): “Crisis económica, reforma concursal y productos financieros: nota a los Reales Decretos 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros y 7/2008, de 13 de octubre de Medidas Urgentes en Materia Económico-Financiera”, *Revista de derecho concursal y paraconcursal: Anales de doctrina, praxis, jurisprudencia y legislación*, Nº 10, pp. 465-468.

SOLER ROCH, M.T. (1999): *La crisis de la concepción tradicional del Presupuesto*. VI Encuentros Técnicos de los OCEX, Toledo.

TORRES MURO, I. (1997): “Las peculiaridades de la Ley de Presupuestos en la reciente jurisprudencia constitucional”, *Revista española de derecho constitucional*, Nº 49, pp. 311-330.

TOSCANO ORTEGA, J.A. (1998): “Balance de la jurisprudencia constitucional sobre el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado: a propósito de la STC 61/1997 (Ley del Suelo)”, *Revista española de derecho constitucional*, Nº 54, pp. 287-309.

TOSCANO ORTEGA, J.A. (2001): “La fuerza de ley del contenido constitucionalmente lícito de las leyes de presupuestos del Estado: A propósito de la sentencia de la Audiencia Nacional sobre retribuciones de los funcionarios para 1997”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Nº 1, pp. 1889-1932.



VÁZQUEZ VICENTE, G. (2007): “La crisis del Sistema Monetario Europeo (1992-1993): ¿Crisis financiera o crisis de política de cooperación monetaria?”, *Revista Universitaria Europea*, Vol. 6, pp. 33-82.

VV.AA. (1979): *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

VILARROIG MOYA, R. (2001): “Naturaleza, contenido y límites de la ley de presupuestos”, *Revista general de derecho*, N° 678-679, pp. 1999-2012.

VILLAVERDE GÓMEZ, M.G. (2004): “La configuración constitucional de la aprobación y modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Jurisprudencia de Tribunal Constitucional”, *Dereito: Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 13, pp. 417-431.

WRANA TRAUTMAN, J. (2010): “Democracia y Gobierno Económico”, *Revista Universitaria Europea*, Vol. 13, pp. 23-30.

REFERENCIAS

- ¹ EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Comunicación de la Comisión, Bruselas, 3 de marzo de 2010.
- ² Esta Comunicación afirma, en el punto tercero de su Introducción que “El Consejo de Economía y Finanzas (ECOFIN) de 7 de octubre de 2008 adoptó unas conclusiones comprometiéndose a adoptar todas las medidas necesarias para reforzar la solidez y estabilidad del sistema bancario, a fin de restablecer la confianza y el adecuado funcionamiento del sector financiero”.
- ³ “El Consejo Europeo reafirma el compromiso de adoptar, en todas las circunstancias, las medidas necesarias para preservar la estabilidad del sistema financiero, apoyar a las entidades financieras importantes, evitar las quiebras y garantizar la protección de los depósitos de los ahorradores. Dichas medidas, adoptadas en conexión con los bancos centrales y con las autoridades supervisoras, tienen por objetivo garantizar una liquidez suficiente a las entidades financieras, facilitar su financiación y aportarles recursos de capital para que sigan financiando normalmente la economía. El Consejo Europeo considera que las medidas de apoyo a las entidades financieras con dificultades deberían acompañarse de medidas que permitan garantizar la protección del contribuyente, la responsabilización de los directivos y accionistas, y la protección de los intereses legítimos de los demás agentes del mercado”.
- ⁴ DEL REY UBAGO, B. y SAAVEDRA ORTIZ, J. (2009): “El Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre, sobre el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros”, *Revista de derecho del mercado de valores*, N° 4, pp. 489-490.
- ⁵ La estadística empleada carecía de datos sobre el gasto en seguros en Alemania, por lo que hubo que imputarle unos valores siguiendo el procedimiento indicado anteriormente.

⁶ GOLDSCHIED, R. (1917): *Staatssozialismus o der Staatskapitalismus*. Leipzig. En la misma línea, Rodríguez Bereijo asegura que el Presupuesto es “la piedra angular de las relaciones entre los poderes del Estado” (Rodríguez Bereijo, 1979: 166).

⁷ En este sentido, HINOJOSA TORRALVO, J.J. (1975): “La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites”, *Civitas. Revista española de derecho financiero*, N° 62, pp. 237. Véase también SAIZ DE BUJANDA, F. (1975): “Organización política y Derecho Financiero”, *Hacienda y Derecho*, Tomo I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, pp. 323.

⁸ STC 3/06, de 16 de enero, F.J. 4º: “Ese desdoblamiento del control por el Parlamento de la actividad financiera pública se recoge en la Constitución española de 1978. (...) De otro lado, los arts. 66.2 y 134.1, ambos de la Constitución, establecen el principio de legalidad respecto de los gastos al atribuir a las Cortes Generales la función de examinar, aprobar y enmendar los presupuestos generales del Estado. (...) Constituyen <autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones> y <predeterminan el concepto por el que autorizan su uso>. (...) En definitiva, del mismo modo que son los representantes de los ciudadanos los que deben autorizar la exacción de las prestaciones patrimoniales de carácter público (art. 31.3 CE), es también al Parlamento a quien corresponde autorizar la cuantía y el destino del gasto, así como el límite temporal de los créditos presupuestarios (art. 134.2 CE). (...) Estamos ante una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria (...).”

⁹ En este sentido, LASSALE, J.P. (1963): “Le Parlement et l’autorisation des dépenses publiques”, *Revue de Science Financière*, N° 4.

116

¹⁰ Como ejemplo baste señalar las afirmaciones de Rodríguez Bereijo: “el control del ingreso público exige por propia lógica el control de los gastos públicos. Y es esta unidad esencial del fenómeno financiero reflejada en el Presupuesto anual lo que se expresa en la creación de una reserva de ley que asegure eficazmente la propiedad de los ciudadanos contra requisas o restricciones arbitrarias del Poder financiero del ejecutivo” (Rodríguez Bereijo, 1979: 192).

¹¹ Algunos autores son especialmente críticos con la emisión de deuda pública, considerando que supone una medida que favorece a las personas con mayor capacidad patrimonial, que son las que adquieren los valores del Estado y, por tanto, cobran los intereses. Phillippe Askenazy, Tomas Coutrot, André Orléan y Henri Sterdyniak sientan su preferencia a un aumento de los impuestos frente a emisión de la deuda, puesto que “con el dinero ahorrado en los impuestos, los ricos han podido adquirir los títulos (que generan intereses) de la deuda pública emitida para financiar los déficits públicos provocados por las reducciones de impuestos (...) el resultado es que se ha creado un mecanismo de redistribución al revés” (Askenazy, Coutrot, Orléan y Sterdyniak, 2011: 33-35).

¹² HINOJOSA TORRALVO, J.J., *La Ley de Presupuestos...* op.cit., pp. 239-240.

¹³ En BOE de 25 de octubre de 2008 se publicó la Resolución de 20 de octubre de 2008, del Congreso de los Diputados, por la que se ordenaba la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea un Fondo para la Adquisición de Activos Financieros.

¹⁴ Señala Soler Roch que “Aquellos principios políticos y económicos se han visto, en la segunda mitad del S. XX, profundamente alterados. Los efectos generadores del proceso de crecimiento de los gastos públicos, han dejado atrás la vieja concepción presupuestaria basada en la primacía del



órgano legislativo y el cumplimiento riguroso de la autorización presupuestaria” (Soler Roch, 1999: 6).

¹⁵ 134.5° CE: “Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario”.

¹⁶ Es importante reseñar la STC 3/2003, de 16 de enero, que establece (FJ 5°) “(...) es claro que, por la propia naturaleza, contenido y función que cumple la Ley de Presupuestos, el citado artículo 134.5 no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece”.

¹⁷ Así, señala “(...) anudamiento de esas modificaciones de crédito con su fuente de financiación, conexión que tiene una finalidad evidente, evitar que el Gobierno por sí mismo, altere el equilibrio presupuestario o el nivel de déficit con los que se aprobaron los Presupuestos” (Alonso Gil, 2005: 15).

¹⁸ En este sentido, Alonso Gil, M., *La aprobación de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito...*, op. cit., pp. 10-11.

¹⁹ Para Alonso Gil esto “debiera eliminar la utilización reiterada del Decreto-Ley en este ámbito, dado que el Gobierno dispone del Fondo de Contingencia para hacer frente a imprevistos” (Alonso Gil, 2005: 30).

²⁰ En este sentido, señala Martínez Lago que “ (...) la necesaria intervención de las Cortes para aprobar la Ley de Presupuestos, la posibilidad –como es obvio- de que el proyecto de ley que presentó el Gobierno resulte modificado por la vía de enmiendas de los grupos parlamentarios, y la referencia a proyectos de Ley emanados al Gobierno con objeto de variar el contenido de la Ley de Presupuestos que el Parlamento aprobó, constituyen límites implícitos de necesaria observación por el Gobierno, con el fin de que no dicte Decreto-Ley alguno en materia presupuestaria” (Martínez Lago, 1998: 241).

²¹ Por otra parte, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de la inclusión de determinadas materias “impropias” o “no nucleares” en la Ley de Presupuestos por la disminución en la capacidad de enmienda de las Cortes (que no vamos a analizar en el presente trabajo, al exceder de nuestras modestas pretensiones). Vid. SSTC 65/1987, de 21 de mayo y 76/1992, de 14 de mayo.

²² No obstante, Calvo Vérguez señala que las fases de aprobación son similares, en su conjunto, para los casos de leyes ordinarias y la Ley de Presupuestos, aunque señala que “El hecho que se dispensa al Presupuesto por parte de la Cámara no sea el mismo que el que se otorgue a cualquier ley ordinaria (...)”, señalando la especificidad de que el trámite de debate a la totalidad debe verificarse siempre, con independencia de que se presenten o no enmiendas a la totalidad. En este sentido, vid. Calvo Vérguez, J., op.cit., pp. 46-47.

²³ En este sentido, Martínez Lago y García de la Mora (Martínez Lago y García De La Mora, 2004: 127) y Alonso Gil (Alonso Gil, 2005: 26) cuantifican los Decretos-Leyes dictados por el Gobierno en materia presupuestaria en relación con el total de los dictados, desde 1978 hasta 2005:

| Periodo de tiempo | Total Decretos-Leyes | Decretos-Leyes presupuestarios | Porcentaje de estos últimos |
|-------------------|----------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| 1978-1982 | 83 | 24 | 29% |
| 1982-1996 | 132 | 56 | 42% |
| 1996-2003 | 130 | 66 | 51% |
| 2004-2005 | 17 | 9 | 52% |

- ²⁴ En este sentido, CAMISÓN YAGÜE, J.A. (2010): *La participación directa e indirecta de los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea*. Departamento de Publicaciones del Senado, Madrid.

