

EL DERECHO CONSTITUCIONAL PRESUPUESTARIO ESPAÑOL A LA LUZ DE LAS NUEVAS REGLAS FISCALES DE LA UNIÓN EUROPEA¹

Spanish budgetary constitutional law in light of the new EU fiscal rules

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

Universidad Carlos III de Madrid

elviro@der-pu.uc3m.es

Cómo citar/Citation

Aranda Álvarez, Elviro (2026).

El derecho constitucional presupuestario español
a la luz de las nuevas reglas fiscales de la Unión Europea.

Revista Española de Derecho Constitucional, 136, 83-107.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.136.03>

Resumen

Los términos en los que se elabora el presupuesto y se aprueba y ejecuta la ley presupuestaria están condicionados por el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La normativa europea pone cada día más énfasis en la necesidad de que esas condiciones se articulen en planes o marcos plurianuales. Puesto que esos marcos están definidos y regulados en normas comunitarias y nacionales, el debate que aún está por hacer en la doctrina y la jurisprudencia española es si dichos marcos deberían ser determinantes no solo para la elaboración del presupuesto, sino también para su ejecución. Es decir, si los marcos presupuestarios podrían ser alegados por el Gobierno a la hora de ejercer el derecho de «veto presupuestario». Pues bien, el trabajo que con este resumen se presenta pretende abrir ese debate.

¹ El presente trabajo se integra en el proyecto de investigación PID2023-153065NB-I00, «¿Parlamentarismo debilitado o amenazado? Análisis de las dinámicas y tendencias de los sistemas representativos y efectos en los procesos legislativos», 2024-2027. Financiado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI).

Palabras clave

Estabilidad presupuestaria; ley presupuestaria; marcos presupuestarios, vetos presupuestarios; reglas fiscales.

Abstract

The terms under which the budget is drawn up and the budget law is approved and implemented are conditioned by the principle of budgetary stability and financial sustainability. European regulations increasingly emphasize the need for these conditions to be articulated in multiannual plans or frameworks. Since these frameworks are defined and regulated by EU and national laws, the debate that remains to be conducted in Spanish legal doctrine and jurisprudence is whether these frameworks should be considered decisive not only for the preparation of the budget but also for its implementation. That is, whether these budgetary frameworks should be taken into account when exercising the government's right of "budgetary veto". The work presented in this summary aims to open this debate.

Keywords

Budgetary stability; budget law; budgetary frameworks; budgetary vetoes; fiscal rules.

SUMARIO

I. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA. II. PARA NO PERDERNOS. BREVE NOTA SOBRE LA REGULACIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA. III. LAS NUEVAS REGLAS FISCALES Y LA APARICIÓN DE LOS PLANES FISCALES-ESTRUCTURALES NACIONALES A MEDIO PLAZO Y LA SENDA DE GASTO NETO PLURIANUAL: 1. Los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo. 2. La senda de gasto neto plurianual como único indicador operativo. IV. EL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES Y LAS FACULTADES DEL GOBIERNO PARA EVITAR QUE SE DESCUADRE EL PRESUPUESTO. V. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA RESOLVER EL PROBLEMA DE LOS «VETOS PRESUPUESTARIOS». VI. EL DEBATE SOBRE SI LOS «VETOS PRESUPUESTARIOS» DEL ARTÍCULO 134.6 CE DEBERÍAN TENER EN CUENTA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENDA DE GASTO NETO PLURIANUAL ESTABLECIDA EN EL MARCO DE LAS NUEVAS REGLAS FISCALES DE LA UNIÓN EUROPEA. VII. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

Aunque el control del déficit y la deuda pública es un objetivo que ha formado parte de la política económica de la Unión Europea desde sus orígenes; sin duda, adquiere un papel especialmente relevante con la aprobación de la UEM en el Tratado de Maastricht (1992) y las primeras reglas fiscales integradas en el Tratado de Ámsterdam (1997). Dichas reglas han sufrido importantes reformas durante estos veintisiete años², siendo objeto de un nuevo y

² Regulación de la vertiente preventiva del PEC: Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; modificado por el Reglamento 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, y el Reglamento (UE) 1175/2011, de 16 de noviembre de 2011. Regulación de la vertiente correctiva del PEC: Reglamento (CE) 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; modificado por el Reglamento (CE) 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, y el Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011. La crisis económica y financiera de 2008 dio lugar a las reformas denominadas *Six Pack* y *Two Pack* y dos tratados internacionales. *Six Pack*: Reglamento (UE) 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011; Reglamento (UE) 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011; Reglamento (UE)

sustancial cambio el 29 de abril de 2024. Desde ese momento, según su declaración de principios, buscan conseguir un equilibrio entre la disciplina fiscal, la necesidad de inversión para la transición ecológica y digital, la resiliencia social y económica, la seguridad energética y la capacidad de defensa. Declaración que constata, como ya sosteníamos analizando los efectos económicos de la crisis de la COVID-19 (Aranda Álvarez, 2021: 165), que el control del déficit y la sostenibilidad financiera no tienen por qué estar enfrentados a la realización de políticas de gasto e inversión pública. Sin embargo, que se haga dicha declaración no quiere decir que las nuevas reglas fiscales recojan las condiciones efectivas para que así sea (Porras Ramírez, 2024: 170). Pero ese es un tema del que no podemos ocuparnos en este estudio.

Puesto que estamos en la presentación del trabajo que nos proponemos desarrollar, quizá lo primero sea definir qué entendemos por reglas fiscales. Las reglas fiscales de la UE son un conjunto de normas diseñadas para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados miembros y promover una coordinación eficaz de las políticas económicas. Su objetivo principal es evitar déficits excesivos y una acumulación incontrolada de deuda pública, lo que podría poner en riesgo la estabilidad económica de la Unión en su conjunto. Dichos objetivos fiscales no solo están regulados en normas de derecho derivado de máximo rango comunitario —reglamentos y directivas—, sino que son el desarrollo del art. 126 del TFUE, que reclama a los Estados que eviten déficits públicos excesivos y mandata a la Comisión para que supervise la situación presupuestaria y el nivel de endeudamiento de los Estados.

1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011; Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011; Reglamento (UE) 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, y Reglamento (UE) 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011. *Two Pack*: Reglamento (UE) 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, y Reglamento (UE) 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013. También el Reglamento delegado (UE) 877/2013 de la Comisión, de 27 de junio de 2013, por el que se completa el Reglamento 473/2013. Tratados internacionales: Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012, Instrumento de Ratificación del Reino de España, *BOE* núm. 239, de 4 de octubre de 2012, y Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, hecho en Bruselas el 2 de marzo de 2012, *BOE* núm. 29, de 12 de febrero de 2013. Activación de la cláusula de Salvaguardia: Comunicación de la Comisión de 20 de marzo de 2020, Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (2020/C 91 I/01).

En esa gobernanza económica europea, la directiva encargada de regular los marcos presupuestarios nacionales ha sido una pieza fundamental para que los Estados aprueben, a su vez, una senda presupuestaria nacional de medio plazo y la apliquen con todas sus consecuencias. Cosa que no siempre ha sido así, y aunque dichos marcos presupuestarios se han integrado en el derecho nacional —LOEPSF y LGT—, su implementación ha dejado mucho que desear. En particular, nos ha llamado especialmente la atención la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional que viene a decir que no son más que una declaración de objetivos políticos que no tienen efectos jurídicos hasta que el Estado no aprueba la correspondiente ley presupuestaria³. Desde nuestro punto de vista, esta es una doctrina que merece una discusión más profunda que los argumentos utilizados hasta ahora por el alto tribunal y que en el contexto de las nuevas reglas fiscales y la necesaria transposición de la Directiva 2024/1265 podría ser el momento de afrontarla⁴. Como veremos en este trabajo, las reglas fiscales de la UE no solo son el instrumento para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas de la Unión y los Estados, sino que se han convertido en un «agente» central en el proceso de elaboración y trami-

³ El alto tribunal ha reiterado desde la Sentencia 94/2018 que el establecimiento de determinados objetivos de estabilidad para «escenarios presupuestarios plurianuales», inmediatamente posteriores a los de un presupuesto en vigor, carece de las características propias de la ejecución presupuestaria (por ejemplo, de partidas de gasto que hayan sido ya autorizadas por la ley de presupuestos correspondiente), y su eficacia se limita a determinar el marco en el que deberán elaborarse los presupuestos de ejercicios siguientes (FJ 7).

⁴ La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), en su Informe 41/25, sobre la Ejecución Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto 2025, reclama la transposición de la Directiva (UE) 2024/1265, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Recuerda que la directiva de marcos fiscales nacionales aprobada en 2011 ya exigía que los países contaran con un marco presupuestario nacional de medio plazo con un alcance mayor que el de los planes fiscales y estructurales. Las modificaciones introducidas con la nueva reforma establecen, además, que: i) los objetivos multianuales sean consistentes con el brazo preventivo del Pacto, ii) las reglas fiscales nacionales promuevan la adopción de una planificación fiscal de medio plazo consistente con el brazo preventivo, y iii) los presupuestos anuales sean consistentes con los objetivos nacionales de medio plazo. Consecuentemente, la directiva europea, que deberá estar transpuesta en diciembre de 2025, ofrece la oportunidad para articular un verdadero marco presupuestario de medio plazo adaptado a la realidad nacional para cumplir con los compromisos europeos. La transposición ofrece, además, la ocasión de ayudar a eliminar las discrepancias entre el marco nacional y el europeo, principalmente en materia de regla de gasto.

tación del presupuesto (Rodríguez Bereijo, 2015a: 164; García Roca y Martínez Lago, 2013: 93) Por ello, en la actualidad, el art. 134 CE no puede seguir interpretándose tan solo en clave de reparto de funciones entre el Gobierno y el Parlamento, sino que hoy la función encomendada a esos poderes del Estado se ejerce con la intervención de las instituciones comunitarias garantes del cumplimiento de dichas reglas (Martínez Lago, 2011: 77; Ruiz Almendral, 2018: 2-13). La aprobación de los Presupuestos Generales del Estado en la actualidad se desarrolla en un trámite de dos fases: primera, en la que el Gobierno elabora y presenta los objetivos de estabilidad del déficit y deuda para su autorización por parte de la Comisión Europea y que, después, deben aprobar las Cortes Generales, y segunda, en la que el Gobierno presenta al Parlamento el proyecto de presupuestos de conformidad con esos objetivos (Aranda Álvarez, 2019: 20). Pues bien, la necesidad de esa nueva visión del procedimiento presupuestario previsto en el art. 134 CE y el reconocimiento de la importancia de los marcos presupuestarios, en especial con las reformas aprobadas en abril de 2024, son el objetivo de este trabajo.

II. PARA NO PERDERNOS. BREVE NOTA SOBRE LA REGULACIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

La consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria mediante el control del déficit y de la deuda pública es una materia que reclama tener presente el derecho de la Unión (originario y derivado) y el derecho nacional (constitucional y legal). Tanto en una regulación como en la otra, estamos ante normas de máximo rango que constatan la importancia que para la Unión Europea y los Estados tiene asegurar una política económica y financiera equilibrada.

Para empezar, como ya he apuntado en la presentación del trabajo, la consecución de la estabilidad presupuestaria, mediante el control del déficit y la deuda, forma parte de la estrategia comunitaria desde sus orígenes y está integrada en los tratados. Otra cosa es que la sucesiva regulación a lo largo de los años haya ido reforzando las condiciones para el mejor cumplimiento de ese objetivo de estabilidad presupuestaria. Baste recordar el art. 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma) (1957), donde ya se preveía que cada Estado miembro aplicaría «la política necesaria para garantizar el equilibrio de su balanza global de pagos». Previsión que pasa al art. 104.C del Tratado de Maastricht (1992), mediante el cual se obliga a los Estados miembros a evitar «déficits públicos excesivos» —los valores de referencia se fijan en el Protocolo sobre déficit excesivo anexo al TUE—. En esta línea de reforzamiento de esa política fiscal comunitaria, en el Tratado de

Ámsterdam (1997) se aprueba el Pacto de estabilidad y crecimiento con la clara intención de reforzar la supervisión de las políticas fiscales nacionales. La obligación de evitar déficits públicos excesivos por parte de los Estados pasa a formar parte del TFUE (2007), y las condiciones para su supervisión quedan reguladas en el art. 126 TFUE y el protocolo anejo número 12 a dicho tratado. Pese a todos estos esfuerzos para mejorar la regulación, en el cumplimiento de ese objetivo de estabilidad presupuestaria la crisis financiera de 2008 constata las insuficiencias que aún persistían (Ruiz Tarrias, 2016: 199-224; Moreno González, 2019: 210-245). Por ello, entre los años 2011 y 2013 se producen nuevas e importantes reformas: el *Six Pack*, el *Two Pack* y el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza —Pacto Fiscal—. Normas, unas de derecho derivado que para algunos iban más allá de las previsiones de los tratados (Carrera Hernández, 2020: 35-56; López Escudero, 2015: 391-410), y la otra, un tratado internacional que, entre otros objetivos, preveía que la situación presupuestaria de las Administraciones públicas fuera de equilibrio o superávit, y que los objetivos de déficit y endeudamiento se incorporasen al derecho nacional mediante disposiciones que tuvieran fuerza vinculante de carácter permanente y, preferentemente, rango constitucional (Porrás Ramírez, 2020: 71-80; Martín y Pérez de Nanclares, 2012: 398-402). El último paso dado por el derecho comunitario para consolidar esta política de estabilidad presupuestaria ha sido la aprobación de las nuevas reglas fiscales, suspendidas de 2020 a 2024 por culpa de la COVID-19, y la guerra de Ucrania, con tres instrumentos normativos: Reglamento (UE) 2024/1263, para la coordinación eficaz de las políticas económicas y la supervisión presupuestaria multilateral, que constituye el brazo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; Reglamento (UE) 2024/1264, para acelerar y clarificar la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, que constituye el brazo correctivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y la Directiva (UE) 2024/1265, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

La integración de esta normativa comunitaria en la legislación española también se ha producido en un proceso evolutivo que ha ido de menos a más. Fruto de los compromisos derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997) es la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, con la finalidad de promover una actuación presupuestaria coordinada de todas las Administraciones públicas (central, autonómica y local), de cara a la estabilidad económica interna y externa (Aguar y Rosado, 2001: 27-31). Normas que fueron reformadas por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, y por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, con la intención de introducir un nuevo mecanismo para la

determinación del objetivo de estabilidad de las Administraciones públicas territoriales y sus respectivos sectores públicos. Posteriormente, el paso definitivo en cuanto al más alto grado de vinculatoriedad fue la reforma constitucional del art. 135 en el año 2011. Desde ese momento, se reconoce, con rango constitucional, el «principio de estabilidad presupuestaria», como un mandato dirigido a todas las Administraciones públicas (apdo. 1), y el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones públicas no podría superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (apdo. 8). El art. 135 CE fue desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, donde se recogen, entre otros, los siguientes principios: estabilidad presupuestaria —situación de equilibrio o superávit estructural— (art. 3), sostenibilidad financiera —capacidad de financiar compromisos de gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad comercial— (art. 4), y plurianualidad —marco presupuestario a medio plazo— (art. 5).

El principio de plurianualidad supone que los presupuestos se deben ajustar a un marco presupuestario a medio plazo, dice el art. 5 de la LOEPSF, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los presupuestos, de conformidad con la normativa europea. En este sentido, el art. 15 de la LOEPSF establece que en el primer semestre de cada año el Gobierno debe aprobar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes. En dichos objetivos debe tener en cuenta la regla de gasto y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediatamente anterior (art. 15.2). Finalmente, se dice que dichos objetivos de estabilidad deben tener en cuenta las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión Europea sobre el Programa de Estabilidad de España (art. 15.4). Una vez aprobados por el Gobierno se remiten a las Cortes Generales, y, aprobados por estas, la elaboración del proyecto de Presupuesto de las Administraciones públicas habrá de acomodarse a dichos objetivos (art. 15.7). Para los supuestos de incumplimiento en la ejecución del presupuesto de los objetivos de estabilidad presupuestaria, el capítulo IV de la LOEPSF establece medidas preventivas, correctivas y coercitivas (arts. 18 a 26), que pueden llegar hasta la obligación de aprobar planes económicos financieros especiales para corregir esos desequilibrios, por parte de cualquier Administración (estatal, autonómica o local) (art. 21). En el caso de no aprobarse dichos planes o no ejecutarse adecuadamente, el Estado podrá abrir a las comunidades autónomas o los entes locales medidas de cumplimiento forzoso (art. 26)⁵.

⁵ En este sentido, *vid.* Recomendación 1 al Ministerio de Economía y Hacienda, y recomendaciones 6 y 7 del Informe 41/2025, sobre Ejecución Presupuestaria, Deuda

Visto todo lo anterior, está claro que los Presupuestos Generales del Estado requieren de la aprobación previamente, y de acuerdo con las recomendaciones emitidas por la UE, de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. Objetivos que no son una mera declaración política o un marco general al que debiera ajustarse la ley presupuestaria. Muy al contrario, dichos objetivos de estabilidad presupuestaria elaborados por el Gobierno y aprobados por las Cortes Generales en los términos que reclamaban las instituciones europeas se convierten en un mandato mediante el cual la UE se garantiza el cumplimiento de reglas fiscales comunes. Como apuntó tempranamente Rodríguez Bereijo (2015b: 321), la cesión de soberanía en materia financiera y presupuestaria en favor de las instituciones europeas, que conlleva la reforma del art. 135 CE, supone que se limita la actuación de los poderes del Gobierno y el Parlamento en todo el ciclo presupuestario (elaboración, aprobación y control). Por eso, dichos objetivos, una vez aprobados parlamentariamente, no solo obligan al Gobierno, que debe diseñar el proyecto de ley presupuestaria de conformidad y debe «cuidar» del presupuesto en ejecución según esos criterios, sino que el propio Parlamento debería tener en cuenta que esos objetivos también le condicionan (García Roca y Martínez Lago, 2013: 137). Es decir, los objetivos de estabilidad presupuestaria se convierten en normas que actúan como una suerte de parámetro de constitucionalidad o «bloque de la constitucionalidad presupuestaria» que condiciona el margen de actuación de todos los poderes a la hora de poder aprobar modificaciones del presupuesto. Dichos objetivos, desde la entrada en vigor de la reforma de abril de 2024, se deben adecuar a las previsiones del Plan fiscal-estructural a medio plazo y a la senda de gasto neto plurianual que se han aprobado previamente y han validado las instituciones europeas.

III. LAS NUEVAS REGLAS FISCALES Y LA APARICIÓN DE LOS PLANES FISCALES-ESTRUCTURALES NACIONALES A MEDIO PLAZO Y LA SENDA DE GASTO NETO PLURIANUAL

La aplicación de los marcos presupuestarios, en la política presupuestaria de los Estados miembros de la Unión Europea, es un aspecto fundamental de la gobernanza económica de la Unión. Como ya hemos señalado, su regulación queda prevista en la Directiva 2011/85/UE del Consejo, que ha sido modificada por la Directiva (UE) 2024/1265. Dicha directiva, ya en su regulación

Pública y Regla de Gasto de 2025, de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).

de 2011, aun reconociendo que la aprobación de la ley de presupuestos anual constituye la etapa primordial del proceso presupuestario en la que los Estados miembros adoptan sus decisiones de gasto, reconociendo que eran necesarias medidas fiscales que fueran más allá del ciclo anual si se quería hacer una política de estabilidad presupuestaria. Por ello, el diseño de la ley de presupuestos anual debía basarse en un marco presupuestario plurianual (tres años). Dicho marco presupuestario a medio plazo debía incluir, entre otras cosas, proyecciones detalladas de cada partida importante de gastos e ingresos relativas al ejercicio presupuestario en cuestión y ejercicios siguientes, basadas en políticas no sujetas a modificaciones (art. 9.2). Desde la reforma, además, se deben describir las políticas previstas a medio plazo —también las que se refieran a reformas e inversiones— que tengan repercusión en las Administraciones públicas, desglosadas por partidas importantes de ingresos y gastos que muestren cómo se logran los objetivos presupuestarios a medio plazo (art. 9.2.c).

Por lo tanto, como ya hemos señalado, ya en la regulación de 2011, y así sigue siendo con la nueva regulación, se establece que la ley presupuestaria anual debe ser coherente con los objetivos presupuestarios nacionales a medio plazo, y cualquier desviación debe explicarse debidamente (art. 10). Luego, si los marcos presupuestarios deben recoger la proyección de cada partida importante de gasto e ingresos de las Administraciones públicas y Seguridad Social que deben ir en el presupuesto, si deben recoger una descripción de las políticas previstas a medio plazo que impacten en las finanzas de las Administraciones públicas, desglosadas por partidas importantes de gasto e ingresos, que muestren cómo se conseguirá el ajuste hacia los objetivos presupuestarios. Cualquier desviación debe explicarse debidamente y puede dar lugar —en su momento— a un procedimiento de déficit excesivo. Está claro que los marcos presupuestarios no son meros mandatos políticos, sino normas de obligado cumplimiento que determinan la elaboración y ejecución del presupuesto. La prueba del nueve de la vinculatoriedad de estos marcos es el art. 11, que viene a reconocer que si cambia el Gobierno de un Estado pueden cambiar los marcos presupuestarios para ajustarse a las nuevas prioridades políticas: «Ninguna disposición de la presente Directiva impedirá a un nuevo gobierno de un Estado miembro actualizar su marco presupuestario a medio plazo a fin de reflejar sus nuevas prioridades políticas. En este caso, el nuevo gobierno indicará las diferencias con el anterior marco presupuestario a medio plazo».

Por si esto fuera poco, la importancia de los marcos presupuestarios se ha visto reforzada con la reforma de abril de 2024. Como ha señalado el legislador comunitario, la adopción simultánea de los dos reglamentos y una directiva que establecen las nuevas reglas fiscales expresa un esfuerzo de reforma integral y coordinación. Esta aproximación sistémica, en lugar de ajustes

fragmentados, busca una mayor coherencia y eficacia en la gobernanza fiscal en todas sus etapas: desde la planificación hasta la aplicación, y desde el nivel de la Unión hasta el nacional. Esto significa que las modificaciones en un ámbito, como los planes nacionales bajo el brazo preventivo, influirán directamente en otros, como la activación del procedimiento de déficit excesivo (PDE) o la estructura de los marcos presupuestarios nacionales. Por ello, los Estados miembros deben considerar su política fiscal y presupuestaria dentro de este marco integrado de la UE, lo que exige un enfoque más coordinado y estratégico en la gestión presupuestaria y la adaptación jurídica a nivel nacional. Es decir, los planes fiscales estructurales nacionales a medio plazo establecidos en el Reglamento 2024/1263 están estrechamente vinculados con la necesidad de la aprobación de marcos presupuestarios plurianuales —Directiva 2024/1265— por parte de los Estados, que formarán parte de los objetivos de estabilidad y control de la deuda, y, por tanto, termina vinculado la elaboración y ejecución de los presupuestos. Pues bien, los componentes fundamentales de esta supervisión en la nueva regulación son los siguientes:

1. LOS PLANES FISCALES-ESTRUCTURALES NACIONALES A MEDIO PLAZO

Cada Estado miembro de la UE está obligado a presentar un plan fiscal-estructural nacional a medio plazo al Consejo y a la Comisión⁶. Estos planes, que deben abarcar un período de cuatro o cinco años en función de la duración habitual de la legislatura nacional, deben ser entregados, a más tardar, el 30 de abril del último año del plan en vigor (en estas reglas, se incorpora un mecanismo de flexibilidad, permitiendo la extensión del período de ajuste fiscal hasta tres años adicionales). El contenido de estos planes es exhaustivo, incluidos compromisos presupuestarios, reformas estructurales y planes de inversión (art. 13)⁷.

Para los países cuya deuda pública supera el 60 % del producto interior bruto (PIB) o cuyo déficit público excede el 3 % del PIB, como es el caso de España, la Comisión proporcionará una trayectoria de referencia. Esta trayectoria, anteriormente conocida como «trayectoria técnica», servirá de guía para

⁶ España aprobó su Plan Fiscal-Estructural de Medio Plazo 2025-2028 y fue presentado a la UE el 15 de octubre de 2024.

⁷ El grado de exhaustividad de los planes fiscales-estructurales se puede comprobar en la Comunicación Orientaciones dirigidas a los Estados miembros sobre los requisitos de información para los planes fiscales-estructurales a medio plazo y para los informes anuales de situación (C/2024/3975).

la elaboración de los planes nacionales. Su propósito es indicar cómo los Estados miembros pueden garantizar que, al final de un período de ajuste fiscal de cuatro/cinco años, la deuda pública se encuentra en una senda descendente plausible o se mantiene en niveles prudentes a medio plazo.

El cambio hacia planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo, guiados por una trayectoria de referencia específica para cada país, representa una evolución desde un modelo de reglas prescriptivas y uniformes hacia un enfoque más adaptado y basado en el diálogo entre las instituciones comunitarias y los Estados. Esta aproximación fomenta una mayor dirección nacional y flexibilidad en el diseño de los ajustes fiscales. Sin embargo, también impone una mayor responsabilidad a los Estados miembros para formular planes creíbles y exhaustivos que integren la consolidación fiscal con reformas e inversiones que impulsen el crecimiento. Una vez aprobados dichos planes, de acuerdo con el art. 22 del Reglamento, los Estados deben presentar anualmente los informes anuales de situación y la Comisión hará un seguimiento de la aplicación del plan fiscal-estructural nacional a medio plazo y, en particular, de la senda de gasto neto y las reformas e inversiones que se han aprobado. En el supuesto de incumplimiento de los planes fiscales-estructurales, de los informes anuales y la situación económica de los Estados, el Consejo, sobre la base de las recomendaciones de la Comisión, podrá dirigir recomendaciones a los Estados y hacer pleno uso de las previsiones de los arts. 121 y 148 del TFUE. El incumplimiento de estas recomendaciones, en última instancia, podrá dar lugar a un procedimiento de déficit excesivo de conformidad con el Reglamento (UE) 2024/1264 (art. 4).

2. LA SENDA DE GASTO NETO PLURIANUAL COMO ÚNICO INDICADOR OPERATIVO

La supervisión de los planes nacionales a medio plazo se centrará en un único indicador operativo: la senda de gasto neto primario financiado a nivel nacional. La definición de *gasto neto* es crucial. Incluye todo el gasto público, menos los gastos en concepto de intereses, las medidas discrecionales relativas a los ingresos, los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con ingresos de fondos de la Unión, el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión, elementos cíclicos del gasto en prestaciones por desempleo y medidas excepcionales y temporales (*one-offs*). Esta exclusión de la cofinanciación tiene como objetivo proteger la capacidad de inversión de los Estados miembros. Para supervisar el cumplimiento, se establecerá una *cuenta de control* que registrará las desviaciones acumuladas del gasto neto observado respecto a

la senda acordada por el Consejo. El enfoque en un único indicador observable, el *gasto neto*, simplifica la supervisión en comparación con los complejos cálculos de saldo estructural del marco anterior. No obstante, la definición matizada de *gasto neto*, especialmente la exclusión de la cofinanciación para programas de la UE, crea un incentivo directo para que los Estados miembros alineen la inversión nacional con las prioridades de la UE; ahora bien, también garantiza un mejor seguimiento para su cumplimiento por parte de los Estados. El art. 16.3 del Reglamento 2024/1263, establece que, al evaluar el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo, la Comisión estudiará, en relación con los Estados miembros que hayan recibido una trayectoria de referencia, si sus sendas de gasto neto cumplen los requisitos establecidos en los arts. 6, 7 y 8; es decir, que la senda de gasto cumple con los objetivos de referencia aprobados para la salvaguardia del cumplimiento de reducción de la deuda y el déficit. Sobre dicha senda de gasto, recientemente la AIREF ha dicho que España está obligada a cumplir con una regla de gasto europea a medio plazo, conforme a los nuevos compromisos asumidos en el nuevo marco fiscal.

Una vez que hemos registrado detalladamente las previsiones comunitarias sobre la capacidad de intervención de las instituciones de la Unión en la política fiscal de los Estados, estamos en condiciones de analizar si la doctrina del Tribunal Constitucional en la interpretación del art. 134 CE es la más adecuada con este nuevo escenario para el ciclo presupuestario.

IV. EL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES Y LAS FACULTADES DEL GOBIERNO PARA EVITAR QUE SE DESCUADRE EL PRESUPUESTO

Como es sabido, el ejercicio de la facultad que confiere el art. 134.6 de la CE al Gobierno para que autorice la tramitación de toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios que se tramiten en las cámaras parlamentarias —*vetos presupuestarios*— es un asunto relativamente novedoso en la doctrina constitucional y jurisprudencia y, salvo las dos esporádicas sentencias de 2006 estudiadas por Martínez Lago (2006: 3-21) y Giménez Sánchez (2008: 230-235), no será hasta 2018 cuando el problema haga aparición con toda su fuerza ante el alto tribunal y, con ellas, también en la doctrina académica (Jiménez Díaz, 2018: 471-486; Morales Arroyo: 2019: 321-329; Martín López: 2024: 137-204; Gómez Corona, 2018: 190).

La estrategia del Tribunal Constitucional para resolver este asunto, como ya hemos dicho, no afronta, desde nuestro punto de vista, el problema con toda la profundidad que se requiere. No tiene en cuenta que hoy, tanto la

tramitación como la ejecución, e incluso el control del presupuesto, ya no es cosa de dos —Gobierno y Parlamento—, sino que ha aparecido un nuevo sujeto que interviene en la acción presupuestaria: la Comisión Europea y la política económico-financiera común. Si se me permite la metáfora, el problema de los «vetos presupuestarios» se está dirimiendo constitucionalmente en clave nacional y «analógica» cuando hoy ya es un asunto, también comunitario, que reclama una solución «digital». No es tan solo un conflicto entre el Gobierno y el Parlamento y, por eso, no se puede pretender resolverlo aplicando el art. 134 CE en términos literales. Se quiera o no, dicho precepto ha mutado y hoy no es posible entenderlo sin tener en cuenta los mandatos de estabilidad presupuestaria que introdujo la reforma del art. 135 CE y que mandata el derecho de los tratados de la Unión. El problema es que durante todo este tiempo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha pasado por alto que la ley presupuestaria ya no es un asunto entre el Gobierno y el Parlamento, que en los términos en los que se aprueba y ejecuta dicha ley intervienen las instituciones europeas para hacer cumplir mandatos económico-financieros previstos en el art. 126 del TFUE. Como ha dicho el abogado del Estado en la demanda de la sentencia 135/2025:

[Aunque] el principio de anualidad sigue siendo adecuado y plenamente vigente cuando se plantean controversias referidas a una concreta y determinada previsión presupuestaria, esencialmente en materia de gasto. Ahora bien, el ordenamiento presupuestario ha introducido y desarrollado especialmente un principio fundamental de plurianualidad vinculado con sus grandes magnitudes y con el principio de estabilidad. La política presupuestaria, pues, ha dejado de ceñirse a la ley anual de presupuestos y engloba hoy toda una serie de procedimientos e instrumentos que despliegan su elaboración y su eficacia más allá del marco anual. Esas decisiones presupuestarias deben contar también, e incluso especialmente, con la protección que en su momento el artículo 134.6 CE ciñó al único instrumento presupuestario entonces existente, la ley de presupuestos. Por todo lo anterior, además del señalamiento de la partida presupuestaria afectada en el presupuesto prorrogado del estado, que supone una disminución de ingresos, y que justifica por sí solo el correcto ejercicio del veto presupuestario, a la luz de los argumentos anteriores se considera procedente reformular la interpretación constitucional, ampliando el ámbito temporal del veto, pues el férreo entendimiento de que ha de limitarse al presupuesto en vigor choca con otros preceptos constitucionales, como el principio de estabilidad presupuestaria que se deriva del artículo 135 CE [...].

Desde nuestro punto de vista, el alto tribunal no tiene en cuenta que, como dijo Rodríguez Bereijo (2015b: 320), el derecho comunitario europeo

impone un marco presupuestario plurianual que se convierte en el eje en torno al cual se vertebra el proceso presupuestario interno de cada Estado miembro y en el que se fija el objetivo de déficit y de deuda. Objetivos que no solo reclaman en la actualidad el Reglamento europeo que regula el brazo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Directiva sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, sino que deberían considerar la importancia que para la política nacional económica y presupuestaria tiene el cumplimiento de las reglas fiscales de la Unión en general y, desde abril de 2024, los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo y la senda de gasto neto plurianual, en los términos apuntados en los epígrafes anteriores.

V. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA RESOLVER EL PROBLEMA DE LOS «VETOS PRESUPUESTARIOS»

Como ya hemos dicho, la solución que el Tribunal Constitucional da a la imposición de «vetos presupuestarios» por parte del Gobierno (ante iniciativas legislativas o enmiendas parlamentarias que puedan afectar al presupuesto) es estrictamente «nacional». Se resuelve, exclusivamente, en clave de conflicto entre Gobierno y Parlamento. Como decíamos más arriba, una solución de interpretación «análoga» del art. 134 de la CE, cuando el impacto de coordinación de la política económico-presupuestaria de la Unión ha hecho mutar dicho precepto, que no puede entenderse sin tener en cuenta las obligaciones derivadas del mandato de estabilidad presupuestaria que reclaman el art. 135 CE y el art. 126 del TFUE.

Para presentar dicha jurisprudencia, tan solo traeré aquí aquellas partes de las sentencias que centran el problema que a nosotros nos interesa: uno, la interpretación exclusivamente nacional de la política presupuestaria, y dos, la negación, sin más argumentos, de la necesidad de tener en cuenta los marcos presupuestarios plurianuales.

Sobre el primer asunto, el alto tribunal parte de que la previsión del art. 134 CE en materia presupuestaria se entiende desde un sistema de contrapoderes —Ejecutivo/ Parlamento—. Para ello, el Tribunal dice:

[...] la ley de presupuestos es una norma singular por su vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica. [...] según el cual la iniciativa en materia presupuestaria corresponde en exclusiva al Gobierno, que controla las cifras generales del documento presupuestario (apartados 1, 5 y 6 del artículo 134 CE), y al que

también compete la ejecución. Por su parte, el artículo 134.1 CE atribuye a las Cortes Generales el examen, enmienda y aprobación de la ley de presupuestos (principio de legalidad presupuestaria) (STC 34/2018, FJ 6, con cita a las SSTC 223/2006, FJ 5; 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 76/1992, de 14 de mayo, y 3/2003, de 16 de enero, FJ 4).

Una vez que el Tribunal ha fijado este reparto de poderes (el Ejecutivo elabora y ejecuta el presupuesto y el Legislativo lo aprueba), constata el contenido material de dicha ley cuando dice:

[...] la ley de presupuestos tiene un contenido singular, acotado tanto positivamente, pues debe incluir «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» y consignar «el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado» (art. 134.2 CE); como negativamente, ya que no puede crear tributos (art. 134.7 CE) ni incluir materias no directamente vinculadas con el presupuesto (STC 34/2018, FJ 6).

El paso siguiente que da el Tribunal en esa apegada interpretación de la relación de poderes presupuestaria prevista en el art. 134 es constatar el margen de actuación de cada uno de ellos en su ejecución al decir lo siguiente:

Una vez aprobado el presupuesto, el Gobierno puede incidir de forma directa sobre el volumen del gasto público autorizado y de los ingresos estimados; bien de forma positiva, presentando proyectos de ley con incidencia en ellos (art. 134.5 CE), bien de forma negativa, no prestando su conformidad a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan una alteración del presupuesto, en forma de aumento de créditos o disminución de ingresos (art. 134.6 CE). Estas potestades, exclusivas del Gobierno, no se proyectan sobre cualquier norma, sino que se encuentran lógicamente vinculadas al presupuesto aprobado por el Parlamento y, por ello mismo, sujetas a los límites indicados en el artículo 134 CE [...] (STC 34/2018, FJ 6).

A partir de aquí, el Tribunal ya está en condiciones de establecer las limitaciones que el Gobierno tiene a la hora de presentar un «veto presupuestario»: que la iniciativa incida directamente sobre los presupuestos generales del Estado aprobados, esto es, sobre los gastos e ingresos del sector público estatal, y que esa oposición se haga precisando las concretas partidas que se verían afectadas. Por supuesto, que la iniciativa parlamentaria afecte al presupuesto en curso.

En este momento se introduce el problema que páginas más arriba apuntábamos como segundo asunto para debatir: negar que se puedan tener en

cuenta los marcos presupuestarios plurianuales que se han pactado con la UE a la hora de resolver el problema de los «vetos presupuestarios». Para ello dice:

[...] sobre el requisito de que el veto se refiera a una iniciativa que afecte al presupuesto en curso, las SSTC 34/2018, FJ 7 b) y 44/2018, FJ 5 b) parten de que la facultad del artículo 134.6 CE está lógicamente vinculada con el propio carácter anual del presupuesto (art. 134.2 CE) y tiene como finalidad salvaguardar la disposición del Gobierno sobre su propio plan económico, una vez autorizado por el Parlamento [...] (STC 94/2018, FJ 5, p. 2).

El Tribunal señala que a los efectos del art. 134.6 CE lo determinante es que la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el principio de anualidad contenido en el mismo artículo. Para ello echa mano de la Sentencia 94/2018, diciendo que en ella ya ha resuelto el dilema sobre si las enmiendas pueden afectar al principio de estabilidad presupuestaria previsto en el art. 135 CE, señalando que ese argumento «contraviene la doctrina de este tribunal [...] que, con claridad, ha delimitado el ámbito temporal de la aplicación de la potestad gubernamental de referencia, que lo circunscribe al ejercicio presupuestario en curso». Prosigue afirmando que dicha interpretación

[...] desnaturaliza la propia razón de ser de la potestad de veto del Gobierno del artículo 134.6 CE [que] tiene su fundamento en la confianza que el Parlamento haya depositado en el ejecutivo para ejecutar un presupuesto que, previamente ha debatido, enmendado y definitivamente ha aprobado, de tal manera que, a partir de aquella aprobación, los presupuestos contienen el programa económico del Gobierno y es este el que debe tener el control de su efectiva realización, impidiendo cualesquiera actuaciones que puedan incidir negativamente en la realización de las partidas presupuestarias y sin que se vea sometido a iniciativas que interfieran en su ejecución.

A lo anterior añade:

[...] el establecimiento de determinados objetivos de estabilidad para «escenarios presupuestarios plurianuales», inmediatamente posteriores a los de un presupuesto en vigor, carece de las características propias de la ejecución presupuestaria (por ejemplo, de partidas de gasto que hayan sido ya autorizadas por la ley de presupuestos correspondiente), y su eficacia se limita a determinar el marco en el que deberán elaborarse los presupuestos de ejercicios siguientes. Pero ni las partidas de gasto ni tampoco las específicas perspectivas de ingresos

presupuestarios quedan concretadas y, mucho menos, autorizadas a su ejecución en aquel escenario de futuro, porque, en los citados períodos, los posibles cambios que experimenten los ciclos económicos y financieros, así como los que surjan de las nuevas necesidades sociales, requieren de la oportuna modificación de los objetivos, que, lógicamente, deberán comportar también una actualización de aquellos, materializada en las posteriores leyes anuales de presupuestos, que deberán estar sometidas a la aprobación parlamentaria, al tiempo que la elaboración de las correspondientes partidas de ingresos y gastos, necesariamente deberá desarrollarse de acuerdo con los parámetros que aquellos hayan dispuesto.

Y concluye:

[...] la decisión de aplicar la facultad del artículo 134.6 CE a escenarios temporales posteriores a los de un presupuesto en vigor lleva consigo una extensión en la potestad de su ejercicio que excede del propio marco constitucional, que limita tal aplicación, como así lo ha declarado este tribunal, a las partidas presupuestarias que impliquen una modificación de las partidas de ingresos o de gastos ya autorizados y aprobados previamente por el Parlamento en la ley de presupuestos (FJ 7.d, STC 139/2018).

Como queda constatado, el Tribunal descarta que el incumplimiento de los marcos presupuestarios plurianuales pueda ser alegado para emitir un «veto presupuestario». Según dicho Tribunal, esos escenarios no cuentan con las características propias de la ejecución presupuestaria (*v. gr.*, de partidas de gasto autorizadas por la ley de presupuestos correspondiente) y su eficacia se limita a determinar el marco en el que se deberían elaborar los presupuestos de ejercicios siguientes. Es decir, los presupuestos en vigor están recogidos en una ley de obligado cumplimiento y los marcos presupuestarios no serían más que previsiones que quedan condicionadas a los posibles cambios que experimenten los ciclos económicos y financieros, así como las nuevas circunstancias y necesidades sociales que pudieran requerir modificación de dichos objetivos. Si se permite la simplificación de lo dicho anteriormente, el Tribunal viene a decir que el presupuesto en vigor es ley, por tanto, de obligado cumplimiento, y los marcos presupuestarios no son más que una declaración política que queda pendiente de las circunstancias económicas para su aplicación. Visto así, aplicar los «vetos presupuestarios» a los marcos presupuestarios excedería las previsiones del art. 134.6 CE, en concordancia con el carácter anual del presupuesto, art. 134.2 CE. Sin duda, esta es una interpretación lógica en clave de las atribuciones que confiere el art. 134 CE a la relación de competencias

presupuestarias entre el Gobierno y el Parlamento. Ahora bien, como ya decíamos más arriba, no tiene en cuenta que tanto en la conformación del presupuesto como en su ejecución también hay que considerar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (135 CE) y las atribuciones de coordinación económica que el Tratado de la Unión confiere a las instituciones comunitarias, art. 126 TUE. El problema es que el Tribunal Constitucional interpreta los marcos presupuestarios plurianuales como el conjunto de reglas organizativas que regulan la elaboración, gestión, control y evaluación de los presupuestos públicos; sin tener en cuenta que forman parte del mandato comunitario integrado en una directiva para hacer posible el cumplimiento de los planes fiscales-estructurales a medio plazo y la senda de gasto neto plurianual, que, a su vez, tienen como objetivo el cumplimiento de la sostenibilidad de la deuda pública y los objetivos de déficit y la senda de gasto neto plurianual, que es el indicador operativo central de las nuevas reglas fiscales de la UE, y es la base, precisamente, para que los Estados miembros elaboren sus planes fiscales.

El problema de esta doctrina del Tribunal Constitucional (Giménez Sánchez, 2020: 273-305) es que se sostiene sobre la base de que el único plan económico que hay que proteger es el que el Gobierno ha aprobado en el presupuesto y se olvida de que ese plan económico está integrado en unas reglas económicas financieras aprobadas, a su vez, por la UE —a las que han dado su visto bueno tanto el Gobierno como el Parlamento—, a las que se debe ajustar el presupuesto, que son determinantes para el cumplimiento del control del déficit y la deuda pública, y que, por tanto, podrían ser conculcadas no solo por la modificación del presupuesto, sino también por las previsiones diseñadas en los marcos plurianuales.

Aceptar que puedan aprobarse reformas normativas que defrauden los marcos presupuestarios para cumplir los criterios de déficit y deuda a medio plazo vaciaría de contenido los procedimientos previstos en el derecho de la Unión para concretar progresivamente, y con la necesaria antelación y previsibilidad, las magnitudes fundamentales de ingresos y gasto público. La aprobación de las modificaciones en sucesivos ejercicios daría al traste con todo el procedimiento de discusión de escenarios presupuestarios entre las instituciones de la Unión y el Gobierno: los programas de estabilidad, los informes correspondientes de la Comisión y las propias decisiones del Ecofin se verían defraudados por la intervención extemporánea de la iniciativa de reforma presupuestaria. Es decir, nos podríamos encontrar ante la paradójica situación de que los objetivos de estabilidad se cumplen en la tramitación de la ley presupuestaria, pero, después, vía enmiendas o iniciativa legislativa, se toman decisiones que los defraudan.

VI. EL DEBATE SOBRE SI LOS «VETOS PRESUPUESTARIOS» DEL ARTÍCULO 134.6 CE DEBERÍAN TENER EN CUENTA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENDA DE GASTO NETO PLURIANUAL ESTABLECIDA EN EL MARCO DE LAS NUEVAS REGLAS FISCALES DE LA UNIÓN EUROPEA

El cumplimiento de la estabilidad presupuestaria se ha incorporado al ciclo presupuestario del Estado previsto en el art. 134 de la CE tanto en la elaboración como en la ejecución del presupuesto. Con las nuevas reglas, no solo se mantienen esos objetivos, sino que se ha introducido una nueva metodología dirigida a su cumplimiento en el entorno de las nuevas reglas fiscales-estructurales a medio plazo.

Es decir, la reforma de la gobernanza económica producida en 2024 mantiene e integra en el derecho comunitario los objetivos fundamentales en materia de disciplina presupuestaria y sostenibilidad de la deuda establecidos en el Pacto Presupuestario previsto en el título III del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, de 2 de marzo de 2012. En el Reglamento 2024/1263, de 29 de abril de 2024, al igual que en el Pacto Presupuestario, solo se permiten desviaciones temporales respecto del plan a medio plazo en circunstancias excepcionales de conformidad con dicho Reglamento y en consonancia con las disposiciones relativas a la cuenta de control. El resultado es que, en la práctica, como veremos en las próximas líneas, la reforma del marco de gobernanza económica hace más estricta la supervisión fiscal y los procedimientos de ejecución para cumplir el compromiso de promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles.

Veámoslo paso a paso. El Reglamento 2024/1263 establece un procedimiento para cumplir los objetivos de estabilidad a medio plazo bien definido. En primer lugar, se dice que se ha de aprobar la senda de referencia. Es decir, la Comisión Europea proporciona una trayectoria de referencia sobre cómo debe ser la política fiscal y presupuestaria en los próximos años a cada Estado miembro. Esta trayectoria se basa en un análisis de sostenibilidad de la deuda de cada país y de su punto de partida en términos de déficit y deuda. El objetivo es que los países con deuda elevada la reduzcan de forma gradual y constante (por ejemplo, a un ritmo de 1 punto porcentual al año si la deuda supera el 90 % del PIB, o 0,5 puntos porcentuales si está entre el 60 y el 90 %). Para los países con déficits por encima del 3 % del PIB, la senda busca asegurar una reducción del déficit hasta un nivel sostenible, dejando un margen de seguridad. A partir de aquí, se elaboran los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo. Para ello, los Estados miembros deben utilizar la trayectoria de referencia aprobada por la Comisión. Dichos planes están obligados a detallar cómo el Gobierno pretende cumplir con la senda de gasto neto propuesta, incluyendo

las políticas específicas, reformas y el calendario de implementación. Además, los planes deben ser creíbles y estar respaldados por medidas concretas, es decir, de ningún modo dichos planes pueden ser declaraciones genéricas compensables para su implementación en varios ejercicios⁸. Muy al contrario, el Reglamento prevé que los Estados deben cada año presentar un informe anual de situación. De acuerdo con el art. 21.2, el informe anual de situación contendrá, en particular, información sobre los avances en la aplicación de la senda de gasto neto establecida por el Consejo, la ejecución de reformas e inversiones más amplias en el contexto del semestre europeo y, cuando proceda, la ejecución del conjunto de reformas e inversiones que sustentan una ampliación del período de ajuste. Por lo tanto, el plan fiscal-estructural debe incluir como componente fundamental una senda de gasto neto plurianual. Esta senda es el compromiso del país sobre cómo evolucionará su gasto neto durante varios años para asegurar la sostenibilidad de la deuda y el cumplimiento de los objetivos de déficit. La senda de gasto es un compromiso con la UE y, por tanto, una obligación fiscal a nivel nacional. Por ello, la senda de gasto neto plurianual se convierte en el marco de referencia fundamental que el Gobierno del Estado debe respetar al elaborar su ley de presupuestos y, por extensión, al supervisar su tramitación parlamentaria y ejecución. Por eso, cuando un grupo parlamentario presenta una enmienda que propone un aumento de gasto (o una disminución de ingresos) que no está compensado y que, por tanto, desvirtúa el equilibrio presupuestario o el límite de gasto previamente establecido por el Gobierno, este tiene la potestad de vetarla en virtud del art. 134.6 CE. La justificación subyacente para ejercer ese veto, más allá del mero aumento de gasto, será que dicha enmienda impediría el cumplimiento de los objetivos fiscales a los que el Estado se ha comprometido con la Unión Europea a través de la senda de gasto neto plurianual. Permitir que el presupuesto final se desvíe de esa senda acarrearía consecuencias negativas en el ámbito europeo (supervisión reforzada, posible apertura de un procedimiento de déficit excesivo, sanciones, y pérdida de credibilidad). Por lo tanto, el veto del art. 134.6 CE se convierte en el instrumento constitucional que tiene el Gobierno para asegurar que las iniciativas parlamentarias, durante la tramitación de la ley presupuestaria o en el proceso de su ejecución, no desvirtúan el cumplimiento de los compromisos fiscales, incluida la senda de gasto neto plurianual, que es un pilar central de la nueva gobernanza económica europea.

⁸ Art. 13 del Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral, y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo.

La ley presupuestaria tanto en el trámite de aprobación como en su ejecución puede incurrir en incumplimiento de la senda de gasto neto plurianual⁹. De hecho, la existencia misma de dicha senda y los mecanismos de supervisión tienen el propósito de prevenir y corregir tales incumplimientos. Un incumplimiento se daría si en la ley de presupuestos (o su ejecución) se prevé o resulta un crecimiento del gasto neto superior al que se ha establecido en el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo, que ha sido respaldado por la Comisión y el Consejo de la UE. Esta situación puede suceder por diferentes motivos. Veamos algunos supuestos. Primero, decisiones políticas nacionales. Un Gobierno puede decidir priorizar un mayor gasto en ciertas áreas (sanidad, educación, defensa, etc.) o implementar reducciones de ingresos (bajada de impuestos) que no se compensan con otras medidas. Segundo, revisiones económicas demasiado optimistas. A veces, las previsiones de crecimiento económico en las que se basa el presupuesto nacional son más optimistas que las de la Comisión Europea, lo que lleva a un mayor gasto planificado que luego resulta insostenible si la economía no crece como se esperaba. Tercero, desviaciones en la ejecución del presupuesto. Incluso si la ley de presupuestos se aprueba en línea con la senda, la ejecución a lo largo del año puede desviarse debido a gastos imprevistos, a que las medidas de ahorro no se implementan eficazmente o se aprueben modificaciones del presupuesto que aumenten el gasto o reduzcan los ingresos.

Ante alguna de las circunstancias antes señaladas, la normativa europea tiene previstas consecuencias. Las nuevas reglas fiscales de la UE están diseñadas para hacer más efectiva la supervisión y la corrección de las desviaciones. Por ello, según esas nuevas reglas, las consecuencias del incumplimiento pueden ser las siguientes. Primera, evaluación negativa y recomendaciones. La Comisión Europea evaluará el incumplimiento y, en el marco del semestre europeo, emitirá recomendaciones específicas al país para que corrija la desviación. Segunda, se pone en marcha un diálogo y negociación entre el Estado miembro y la Comisión para acordar las medidas correctoras. El país deberá presentar un plan para revertir la desviación. Tercera, si se detecta una desviación significativa y persistente de la senda de gasto neto plurianual (medida a través de la cuenta de control), esto puede servir como activador para un procedimiento de déficit excesivo (PDE) basado en el criterio de la deuda, incluso si el déficit aún está por debajo del 3 % del PIB. Si el déficit supera el 3 % del PIB, se puede abrir un PDE basado en el criterio del déficit. En este caso, la

⁹ *Vid.* Recomendación 1 al Ministerio de Economía y Hacienda, y recomendaciones 6 y 7 del Informe 41/2025, sobre Ejecución Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto de 2025, de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).

senda de gasto neto correctiva será aún más exigente, requiriendo un ajuste estructural mínimo del 0,5 % del PIB anual. Cuarta, se podrán imponer sanciones. Aunque las multas rara vez se han aplicado en la práctica, el marco legal de la UE contempla la posibilidad de sanciones financieras para los países que incumplen repetidamente las reglas y no toman las medidas correctivas solicitadas. Sin embargo, el «estigma reputacional» y la presión de los mercados suelen aparecer como instrumentos de disuasión más fuertes. Quinta, aunque no es una sanción directa, el incumplimiento puede afectar a la percepción de la estabilidad fiscal del país y, en algunos casos extremos, las condiciones para acceder a ciertos fondos o mecanismos de apoyo de la UE.

Por lo tanto, queda claro que las normas que establecen las nuevas reglas fiscales europeas no solo son de obligado cumplimiento para los Estados, sino que prevén instrumentos de sanción en el caso de que no se cumplan sus previsiones. Por ello, la ley de presupuestos debe ser coherente con la senda de gasto neto plurianual definida en el plan fiscal-estructural del país. Si no lo es, se activarán los mecanismos de supervisión y corrección de la UE para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

VII. CONCLUSIONES

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre los «vetos presupuestarios» ha servido para perfilar desde el punto de vista nacional la relación entre el Ejecutivo y el Parlamento a la hora de aprobar y ejecutar el presupuesto y la ley que lo aprueba. Sin embargo, esa doctrina poco o nada ha dicho sobre las reglas fiscales que la Unión Europea reclama para el ejercicio de sus competencias sobre coordinación de la política económica comunitaria.

Fruto del escaso análisis sobre la necesidad de cumplir los criterios de estabilidad presupuestaria es la jurisprudencia sobre el impacto que los marcos presupuestarios plurianuales tienen a la hora de comprobar si son aceptables iniciativas legislativas o enmiendas que afectan a la ley presupuestaria. La situación, aunque ya reclamaba un estudio más profundo que el hecho estos años por el Tribunal Constitucional, con las nuevas reglas fiscales se ha agudizado. Los Estados a partir de 2025 deben aprobar un plan económico financiero-estructural a medio plazo que es determinante para la elaboración y ejecución de la ley presupuestaria. Puesto que estas nuevas reglas fiscales reclaman una reforma de la ley de estabilidad presupuestaria española, entendemos que es el momento para que se haga una interpretación más concordada de los arts. 134 y 135 de la CE. En esa nueva interpretación deberíamos ser conscientes de que las condiciones para la elaboración y ejecución del presupuesto

ya no son cosa solo de dos instituciones de carácter nacional: Gobierno y Parlamento, sino que ha entrado en juego una institución de carácter comunitario: la Comisión Europea, y las previsiones europeas en materia económico financiera. Podríamos decir que las normas europeas sobre el control del déficit y la deuda se han convertido en normas que forman parte del «bloque de constitucionalidad presupuestario», que impacta en las competencias para diseñar la política económica del Gobierno y en la actuación tanto del Gobierno como del Parlamento en la ejecución presupuestaria. Sin duda, la necesidad de tener en cuenta las previsiones de los marcos presupuestarios será un asunto complejo para el Tribunal Constitucional. Que entre la ley presupuestaria, integrada por previsiones donde se establecen ingresos y gastos bien definidos, y las normas recogidas en los marcos presupuestarios aprobados en los términos del plan fiscal estructural nacional y la senda de gasto neto plurianual existen diferencias de concreción y definición es algo obvio. Ahora bien, la mayor o menor concreción de las normas no puede llevar a concluir que las segundas son meras declaraciones políticas que pueden ser reajustadas a lo largo de los distintos ejercicios en función de las circunstancias económicas y las primeras son normas jurídicas de obligado cumplimiento. Unas y otras son normas jurídicas de obligado cumplimiento que establecen compromisos anuales y, por tanto, no se puede hacer dejación de sus previsiones.

Bibliografía

- Aguiar de Luque, Luis y Rosado Iglesias, Gema (2001). La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías. *Cuaderno de Derecho Público*, 12, 9-62.
- Aranda Álvarez, Elviro (2019). La tramitación parlamentaria de los objetivos de estabilidad en el ciclo presupuestario. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 32, 19-67.
- Aranda Álvarez, Elviro (2021). *Los efectos de la crisis del covid-19 en el Derecho constitucional económico de la Unión Europea. Una oportunidad para repensar la relación entre estabilidad presupuestaria y gasto público*. Madrid: Marcial Pons. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv2zp4zrh>.
- Carrera Hernández, Francisco J. (2020). El six-pack y el two-pack: ¿más allá de las competencias atribuidas en los tratados? En Elviro Aranda (dir.). *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza económica europea* (pp. 33-58). Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Roca, Javier y Martínez Lago, Miguel Á. (2013). *Estabilidad presupuestaria y consagración constitucional al endeudamiento*. Navarra: Civitas y Thomson Reuters.
- Giménez Sánchez, Isabel M. (2008). *Las competencias presupuestarias del Parlamento*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Giménez Sánchez, Isabel M. (2020). Evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de «veto presupuestario» del Gobierno. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 118, 273-305. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.118.09>.

- Gómez Corona, Esperanza (2018). Las potestades financieras de las Cortes Generales: del uso al abuso del veto presupuestario sobre las enmiendas con repercusiones financieras. *Revista General de Derecho Constitucional*, 28, 181-206.
- Jiménez Díaz, Andrés (2018). Derecho de enmienda y el veto del Gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 455-484. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/69>.
- López Escudero, Manuel (2015). La nueva gobernanza económica de la unión europea: ¿una auténtica unión económica en formación? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 50, 361-433.
- Martínez Lago, Miguel Á. (2006). Las restricciones de los debates presupuestarios sobre presupuestos. Nueva aproximación al tema tras las sentencias del Tribunal Constitucional 223 y 246/2006, de 6 y 24 de julio. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 15, 3-21. Disponible en: <https://doi.org/10.59991/rvam/2006/n.15/569>.
- Martínez Lago, Miguel Á. (2011). Crisis fiscal, estabilidad presupuestaria y reforma Constitucional. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 24, 10-21.
- Martín y Pérez de Nanclares, José M. (2012). El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivo. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 42, 397-431.
- Martín López, Jorge (2024). *El veto presupuestario*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Morales Arroyo, José M.^a (2019). El conflicto presupuestario Gobierno/Cortes Generales como *perpetuum mobile*. *Foro Nueva época*, 22 (2), 313-329.
- Moreno González, Gabriel (2019). *Estabilidad presupuestaria y constitución. Fundamentos teóricos y aplicación desde la Unión Europea*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- Porras Ramírez, José M. (2020). El pacto presupuestario y el tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de la UEM. Balance de un instrumento ajeno al derecho de la unión. En Elviro Aranda (dir.). *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza económica europea* (pp. 59-82). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Porras Ramírez, José M. (2024). La reforma del marco de gobernanza económica y presupuestaria de la Unión Europea: ¿una revisión realista del pacto de estabilidad y crecimiento? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 79, 143-174. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.79.06>.
- Rodríguez Bereijo, Álvaro (2015a). Disciplina presupuestaria, crisis económica y reforma constitucional. En *XIX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional (El Burgo de Osma, Soria, 17-19 de octubre de 2013)*. *Crisis y Constitución* (pp. 157-216). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rodríguez Bereijo, Álvaro (2015b). *La constitución fiscal de España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ruiz Almendral, Violeta (2018). El presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional. *Revista Española de Derecho Financiero*, 179, 119-166.
- Ruiz Tarrías, Susana (2016). *Las dimensiones constitucionales de la Unión Económica y Monetaria Europea*. Navarra: Thomson Reuters y Civitas.