

LA FALTA DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO: UNA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

The lack of general state budget:
a proposal for constitutional reform

GABRIEL MORENO GONZÁLEZ

Universidad de Extremadura

gabrielmg@unex.es

Cómo citar/Citation

Moreno González, Gabriel (2026).

La falta de presupuestos generales del Estado:
una propuesta de reforma constitucional.

Revista Española de Derecho Constitucional, 137, 75-104.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.137.03>

Resumen

Este estudio aborda la falta de presupuestos generales del Estado en España partiendo de la especial posición que la función presupuestaria ocupa en el núcleo de la democracia parlamentaria y de la relación fiduciaria Gobierno-Parlamento. Se analiza la imposibilidad jurisdiccional de corregir el incumplimiento del Gobierno de su deber de presentar un proyecto ante las Cortes, para posteriormente proponer una reforma de la Constitución que incorpore dos mecanismos de respuesta automática: la disolución anticipada del Parlamento ante el incumplimiento del deber de presentación de los presupuestos, y la cuestión de confianza automática ante el rechazo parlamentario de los que sí se hubieran presentado.

Palabras clave

Presupuestos generales del Estado; función presupuestaria; democracia parlamentaria; disolución anticipada del Parlamento; cuestión de confianza.

Abstract

This study addresses the lack of a national budget in Spain, starting from the special position that the budgetary function occupies at the heart of parliamentary democracy and the fiduciary relationship between government and parliament. It analyzes the jurisdictional impossibility of correcting the government's failure to fulfill its duty to present a budget proposal to Parliament, and subsequently proposes a constitutional reform that incorporates two automatic response mechanisms: the early dissolution of Parliament in the event of a failure to present the budget, and an automatic vote of confidence in the event of parliamentary rejection of any budget that has been presented.

Keywords

General State budget; budgetary function; parliamentary democracy; early dissolution of Parliament; vote of confidence.

SUMARIO

I. EL INCUMPLIMIENTO NO SANCIONADO DE LA CONSTITUCIÓN: LA MATERIA PRESUPUESTARIA: 1. ¿Control abstracto por omisión? 2. El recurso de amparo. *Ius in officium*. 3. El conflicto de atribuciones constitucionales. II. UNA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL ANTE LA AUSENCIA DE PRESUPUESTOS: 1. Ante el incumplimiento del Gobierno de presentar el proyecto de presupuestos: disolución automática de las Cortes y convocatoria de elecciones. 2. Ante la no aprobación por las Cortes del proyecto presentado: cuestión de confianza automática. 2.1. *Lecciones de la cuestión de confianza presupuestaria en el ámbito local*. BIBLIOGRAFÍA.

I. EL INCUMPLIMIENTO NO SANCIONADO DE LA CONSTITUCIÓN: LA MATERIA PRESUPUESTARIA

El art. 134 de la Constitución establece, en su punto 1, que le corresponde al Gobierno la elaboración de los presupuestos generales del Estado, y en su punto 3, que «el Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior». Esto es, en la convergencia de voluntades del Parlamento y del Gobierno para el despliegue de los presupuestos (Giménez Sánchez, 2008), a este último se le impone como deber la presentación del proyecto ante el Congreso. La Constitución es clara: «deberá». Ahora bien, ¿supone este mandato un verdadero y real deber jurídico?

La respuesta no puede ser otra que afirmativa, dado el tenor literal de la Constitución. Por mucha ingeniería jurídica que quiera realizarse, *in claris non fit interpretatio*. Además, como aclaran García Morillo y Pérez Tremps (1998: 14), «el ejercicio de las propias funciones no es sólo un derecho: es, también, y quizá sobre todo, un deber encaminado a conseguir el adecuado funcionamiento de las instituciones y la adecuada satisfacción de los intereses de los ciudadanos. De ahí que en el Estado constitucional se entienda que la competencia es irrenunciable». De «poder-deber» (Martín Queralt *et al.*, 2005: 753), de inequívoco «deber de presupuestar» del gobierno (García García, 1985: 296) o de «obligación que ineludiblemente habrá de entender» (Martínez Lago, 1998: 153) son algunas de las expresiones y calificaciones que recibe este mandato en la doctrina española que ha analizado el art. 134.

Si el proyecto no se aprueba, habrá de operar la prórroga automática, pero el proyecto tiene sí o sí que presentarse. Siguiendo a la profesora Ruiz

Almendral (2018: 135-136), «la prórroga es un efecto automático de la falta de aprobación del proyecto de ley de presupuestos, pero no enerva la obligación, derivada de la norma constitucional, que tiene el Ejecutivo para confeccionar una ley de presupuestos y presentarla a su examen».

El objetivo de este deber constitucional, de acuerdo con una interpretación sistemática del texto fundamental y con la naturaleza y la función del presupuesto en tanto norma de ordenación del gasto público, no es otro que el de garantizar al Parlamento el control del Gobierno en materia económico-financiera y, por tanto, de mantener en el centro, aunque sea en una posición relativa, al órgano constitucional en el que está depositada de manera directa la legitimidad democrática de la ciudadanía. Si el Gobierno faltara a su deber, si no se contemplara ese mismo deber, estaríamos ante la posibilidad de que el Ejecutivo hurtara de manera reiterada una función básica, nuclear, esencial, a las cámaras de representación popular. Un «hurto» que se agrava en sus consecuencias político-constitucionales cuando, además, el Gobierno no goza de una mayoría estable, clara y rotunda en las Cortes. Ruiz Almendral (2018: 19) es, nuevamente, clara al respecto: «[...] el examen de las cuentas públicas en el Parlamento es una herramienta de control parlamentario, de hecho la principal, de manera que un Ejecutivo que no llevara sus cuentas al Parlamento, faltaría al mandato constitucionalmente establecido», puesto que «lo que no parece compatible con la propia redacción del art. 134 CE, y con la función misma del Parlamento en relación con el Presupuesto (que el art. 66.2 CE simbólicamente disocia), es hurtar a las Cortes la posibilidad de someter al Ejecutivo a control mediante el examen de las cuentas públicas».

Es verdad, sí, que, con el «parlamentarismo racionalizado» y los cambios, materiales y jurídicos, acontecidos en el propio constitucionalismo a raíz del Estado social (García-Pelayo, 1991: 1598-1599), el Ejecutivo goza de una especial deferencia constitucional en materia presupuestaria. El monopolio de la iniciativa legislativa, el veto presupuestario y la prórroga automática responden a esa lógica (Martínez Lago, 2018: 54), pero dicha deferencia no llega hasta el extremo de vaciar de normatividad el deber constitucional de la presentación del proyecto. Si el Gobierno decide no presentarlo ni siquiera fuera de plazo, sino directa y llanamente no cumplir con su deber, el Parlamento se queda sin poder realizar y completar su función presupuestaria y sin poder igualmente controlar al Gobierno. El problema principal reside en la falta de respuesta jurídica y de mecanismo de coacción en caso de incumplimiento de dicho deber. Antes de entrar a valorar esta ausencia en el texto fundamental, debemos adentrarnos, aunque sea sucintamente, en la problemática de la efectividad de la norma constitucional.

Como es bien sabido, la normatividad efectiva de los textos fundamentales se consolida en la Europa democrática con la segunda posguerra mundial, gracias, entre otros elementos indispensables, a la generalización de la jurisdicción constitucional, del control de constitucionalidad de las leyes y del propio actuar de los órganos constituidos, incluido el Gobierno. Para ello se articulan recursos, como el de amparo respecto a los derechos fundamentales o el de inconstitucionalidad, en cuanto al control abstracto de la constitucionalidad de las normas con rango de ley, que buscan el recto cumplimiento y la efectividad de la Constitución frente a potenciales vulneraciones protagonizadas por quienes, precisamente, estarían llamados a su respeto y realización. Ahora bien, el mismo texto constitucional pasa a estar redactado y diseñado con un objetivo, claro, de persecución de su cumplimiento, sin necesidad en ocasiones de prever una coacción explícita. Como afirmó García-Pelayo al respecto (1991: 2306), «lo que es esencial al Derecho no es la coacción, es decir, la posibilidad de obligar a su cumplimiento por el empleo de la violencia física, sino la garantía de su efectividad, o sea, que la norma lleve en sí misma la garantía de su cumplimiento regular: que éste no dependa del arbitrio del destinatario o de una presión impersonal sobre él de la que normalmente puede evadirse». Y es que, en la «tendencia a la racionalización legal total de la constitución», esta «proporciona factores ordenadores» (*ibid.*: 2303 y 2922) diseñados para evitar la inseguridad jurídica y para impedir que el pluralismo, inherente a las sociedades complejas actuales, desemboque en el caos. El primero de esos factores ordenadores es, precisamente, el cumplimiento de sus preceptos y previsiones, sin los cuales no puede alcanzarse mínimamente el objetivo constitucional. La jurisdicción constitucional sirve como mecanismo de último recurso a tal fin, para el cumplimiento efectivo, y si es necesario coactivo, de las previsiones establecidas en la Constitución como norma fundamental de garantía y como expresión democrática directa del poder constituyente, esto es, de la soberanía jurídicamente articulada del pueblo.

Ahora bien, ¿qué ocurre cuando las previsiones constitucionales no pueden ser tan fácilmente protegidas por la acción correctora o revisora de la justicia constitucional? Es decir, cuando, por su propia naturaleza, determinados preceptos constitucionales no conllevan, en su incumplimiento, una respuesta jurídica definida que corrija tal conculcación. De la «constitución inactuada» se quejaba amargamente Piero Calamandrei (2013), de ese conjunto de mandatos y previsiones constitucionales que necesitan para su efectividad del concurso de voluntades institucionales y políticas y que, sin este, no pueden completar su juridicidad y su plasmación real. Hablamos entre nosotros, por ejemplo, de todo el catálogo de principios rectores de la política social y económica (capítulo III del título I) o, para lo que aquí ahora nos ocupa, de los

deberes de actuación de los poderes políticos para completar el correcto funcionamiento del conjunto institucional constitucionalmente diseñado. Nos referimos a este último respecto a la obligación, *ex Constitutione*, de renovar los órganos constitucionales por parte del Parlamento u otros actores institucionales (Carmona Contreras, 2022: 245-273), o de, como en lo que ahora nos concierne, de presentar el proyecto de presupuestos generales del Estado. Ante estos incumplimientos la Constitución nada prevé, pues la jurisdicción constitucional no puede anular una disposición, un nombramiento, un acto o una norma que no se han dictado. Aquí el problema no es el de la inconstitucionalidad de lo actuado o de lo producido, sino el de la voluntad omitida, del caso omiso en el deber de actuar y que, como veremos, es muy difícil que pueda ser reemplazado por una intervención jurisdiccional si esta quiere constreñirse al derecho (como siempre debiera). La Constitución aquí parece remitirlo todo al «imperio de la vergüenza», del que hablaba Benjamin Franklin respecto a la Constitución federal de Estados Unidos, es decir, al poder de la responsabilidad ética y política ante el (in)cumplimiento de dichos deberes en la norma fundamental.

Lamentablemente, la experiencia nos ha señalado que dejar el respeto de la norma al albur de la responsabilidad cívica, ética, política o moral, de la *virtù* del representante o del gobernante, no es una buena garantía. El constitucionalismo se levanta, además, como conjunto de expedientes y de herramientas para que el «gobierno de las leyes» sea efectivo siempre ante la posibilidad de que el «gobierno de los hombres» no recaiga en gobernantes virtuosos, tan escasos, por otra parte, en nuestros tiempos. Pero parece haber fallado en este tipo de mandatos constitucionales, ante los que no se levanta sanción alguna y donde la justicia constitucional apenas puede entrar, provocándose una contradicción en el seno del propio ordenamiento jurídico en cuanto a su normatividad. Pues es del todo inverosímil que el incumplimiento reiterado, públicamente manifiesto, voluntario e intencional de un deber constitucional quede sin sanción y sus impulsores, completamente indemnes, y que luego sobre cualquier ciudadano o particular recaiga todo el peso de la potestad sancionadora del Estado por, en ocasiones, verdaderas nimiedades.

Por nuestra parte, creemos que el derecho constitucional necesita dar una respuesta jurídica, incluso automática, a los incumplimientos de sus previsiones y mandatos en aquellas esferas donde la justicia constitucional, por la naturaleza de aquellos, no puede entrar con la contundencia y efectividad que sí lo hace cuando media una norma susceptible de control. En el caso del deber de efectuar los nombramientos y renovaciones de los órganos constitucionales podría acudir, en caso de incumplimiento de los plazos constitucionales, a mecanismos como el sorteo entre los candidatos previamente presentados y

que cumplan con los requisitos legales y constitucionales. Y en el caso que nos ocupa, analizaremos cómo pueden articularse instrumentos de respuesta automática que dificulten el incumplimiento del art. 134 o que hagan más efectiva la virtualidad de este procedimiento presupuestario en el núcleo de las relaciones Gobierno-Parlamento. Lo llamativo es que la doctrina apenas haya estudiado esta problemática y la posibilidad de proponer reformas concretas para solventarla. Ello es debido, quizás, a que ni siquiera nos planteábamos hasta hace poco que el Gobierno pudiera incumplir esta obligación de manera manifiesta e intencionada, pues dicha hipótesis prácticamente no aparece como posibilidad en los estudios monográficos y canónicos sobre la materia (Martínez Lago, 1998: 213).

Antes de abordar los mecanismos que propondremos por nuestra parte, vamos a analizar sucintamente el porqué de la falta de cumplimiento coactivo del deber contenido en el art. 134.3 y de la imposibilidad, jurídica y fáctica, de que el Tribunal Constitucional corrija dicha ausencia de voluntad política e institucional por parte del Gobierno.

Creemos aquí, igualmente, que la jurisdicción contencioso-administrativa no estaría habilitada para velar por este cumplimiento gubernamental, al tratarse de una «iniciativa legislativa» y, por ende, de una voluntad política no judicializable en dicho ámbito. Hay que tener en cuenta, sí, que el Tribunal Supremo ha afirmado su competencia para abordar recursos contra todo tipo de actos del Ejecutivo (STS, de 28 de junio de 1994, recurso 7105/1992, FD 1), y que el art. 2.ª de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, habilita a esta a fiscalizar los actos del Gobierno (cualquiera que fuese su naturaleza) que puedan vulnerar derechos fundamentales. De hecho, en cuanto a la negativa de los Ejecutivos autonómicos a proporcionar información a los parlamentarios (Durbán Martín, 2019: 188-189), el TS ha entendido dicha denegación como vulneración del derecho fundamental de los miembros de las cámaras *ex art.* 23 CE, y judicializable en sede de lo contencioso (STS, Sala de lo Contencioso, Sección 7.ª, de 25 de febrero de 2013, recurso 4268/2011). Sin embargo, creemos que ahora no operaría dicha posibilidad ante tal jurisdicción al tratarse, como decimos, de un elemento propio de la función legislativa, en su vertiente presupuestaria, que solo podría controlar directamente el Tribunal Constitucional.

1. ¿CONTROL ABSTRACTO POR OMISIÓN?

La doctrina ha analizado en profundidad y detalle la llamada «inconstitucionalidad por omisión» (Fernández Rodríguez, 1998; Villaverde Menéndez,

1997; Ahumada Ruiz, 1991: 169-194). No obstante, se ha solido centrar más o específicamente en la que se da ante la ausencia de desarrollo normativo por parte del legislador y ante un mandato claro de dicho desarrollo en la Constitución, lo que se conoce por la categoría de «encargos al legislador» (*Verfassungsauftrag*). En la esfera de las democracias constitucionales occidentales este mecanismo ha tenido un cierto auge, sobre todo por la especial preocupación del constituyente en algunos países, como los latinoamericanos, respecto del más que probable incumplimiento legislativo de muchos preceptos y mandatos constitucionales. En Europa siguen siendo Portugal o Hungría Estados referencia en la materia, al recoger sus textos fundamentales previsiones expresas que habilitan a sus tribunales constitucionales a analizar y declarar las inconstitucionalidades por omisión.

Desde luego, y siguiendo al profesor Fernández Rodríguez (2015: 285), «resulta evidente que la vulneración de las normas tiene dos cauces: por acción y por omisión. Por esto, la vulneración de las normas constitucionales por omisión debe tener sanción». Y es que, «pasar por alto una vulneración de [la Constitución], también por omisión, atenta de manera palmaria contra el principio de supremacía». De aquí que no solo deban abordarse las omisiones legislativas, sino las que puedan provenir de cualquier institución del Estado, incluido el Gobierno. Así lo contemplan constituciones como la de Brasil (art. 103.2) o, más ampliamente, la de Ecuador (art. 436.10).

En España, por nuestra parte, no puede encontrarse precepto alguno en la Constitución, o en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que habilite posibles declaraciones de inconstitucionalidad por omisión. Estas habría que derivarlas de la supremacía del texto fundamental (art. 9.1 CE), en la medida en que para la eficacia de su normatividad se hace necesaria en múltiples ocasiones la actuación de los poderes constituidos para completar y perfeccionar las previsiones constitucionales. El TC, en una línea jurisprudencial no muy estable, pareciera haber recogido esa posibilidad (STC 24/1982), aunque más adelante afirmara que «declarar la inconstitucionalidad de una norma por lo que en ella “no se regula”, supondría efectivamente invadir competencias legislativas. Completar lo regulado por la Ley [...] no es función que puede asumir este Tribunal por corresponder al legislador» (STC 26/1987, FJ 14). Y es que, como había sostenido en uno de sus primeros pronunciamientos, «el Tribunal Constitucional es intérprete supremo de la Constitución, no legislador» (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 6).

Posteriormente, y en fechas más recientes, se ha producido un cierto cambio progresivo, más propicio a entender la posibilidad de inconstitucionalidades por omisión, como apunta en sentencias como la STC 172/1996, donde afirma que «omitir puede ser en ocasiones tanto como contradecir», o en la

STC 52/2006, donde se declara abiertamente una «omisión del legislador contraria a la Constitución». ¿Los efectos de estos pronunciamientos? Jurídicamente, pocos. Como el mismo Tribunal aclaró en la 273/2005, debe ser «el legislador, dentro de la libertad de configuración de la que goza, derivada de su posición constitucional, y en última instancia, de su específica legitimidad democrática», el que solventa la laguna o carencia detectada desde el prisma constitucional. Como mucho, la respuesta jurisdiccional «más aceptable es la de la recomendación, por ser la que mejor se ajusta al equilibrio necesario en la arquitectura institucional» (Fernández Rodríguez, 2015: 288). Una especie de «exhortación al legislador», como la existente en Italia (*sentenze-monito*), sin ningún efecto práctico directo, y que puede ya rastrearse en la doctrina de nuestro TC (SSTC 120/2010 y 52/2006). Y no es posible otra salida, pues, aunque tampoco sea adecuado constreñir a la jurisdicción constitucional en la dupla «inconstitucionalidad-nulidad», y caben soluciones intermedias, como las sentencias interpretativas (Díaz Revorio, 2000) o las declarativas, desde luego no podría admitirse la creación *ex novo* de normatividad vinculante por parte de un órgano constitucional llamado a hacer cumplir, jurisdiccionalmente, la Constitución, y no a suplir a los órganos legitimados democráticamente para aquella función (Requejo Pagés, 2008).

Con todo, el TC parece moverse siempre en el ámbito de la omisión legislativa, y no de la que pueda prevenir, como decimos, de otros poderes del Estado como el Gobierno. Hay que tener en cuenta que el recurso de inconstitucionalidad, como principal mecanismo que existe en nuestro ordenamiento de control abstracto de constitucionalidad, se puede interponer única y exclusivamente contra «las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley», tal y como establece el art. 31 de la LOTC. En ningún supuesto la no presentación de un proyecto de ley, como el referido en el 134, puede entenderse como «ley, disposición normativa o actos con fuerza de ley». Pero aun en el caso en que pudiera el TC controlar *in abstracto* la omisión, ahora gubernamental, ya fuera tangencialmente o por conexidad, nos encontraríamos con las limitaciones ya vistas en el control de la omisión por la jurisdicción constitucional española.

En el ámbito presupuestario contamos con un interesante caso (Ballester Cardell, 2019: 17-42), el de la omisión de los presupuestos generales del Estado de partidas específicas para el tratamiento diferenciado de las Islas Baleares por su situación insular, algo recogido en la previa legislación ordinaria, en el Estatuto de Autonomía de aquella región y, más genéricamente, en la propia Constitución (art. 138.1). En su momento se llevó al TC, en vía de recurso de inconstitucionalidad, dicha «omisión» que se daba en la ley de presupuestos generales del Estado para 2021 (Ley 11/2020), algo que se ha terminado

sustanciando en la STC 50/2023, de 10 de mayo, en la que se descarta la inconstitucionalidad por omisión por no poder condicionar el legislador autonómico la financiación estatal establecida en los presupuestos generales ni encontrarse contradicción evidente entre la omisión demandada y señalada por el Parlament balear y el bloque de constitucionalidad respecto al objeto específico del recurso.

Por tanto, la vía del control abstracto por omisión presenta unas limitaciones muy destacadas respecto a las omisiones legislativas, y prácticamente es inexistente, por carecer de precedentes, en cuanto a las omisiones debidas a órganos constitucionales como el Gobierno en cuestiones como la presupuestaria.

2. EL RECURSO DE AMPARO. *IUS IN OFFICIUM*

Ante la falta de presentación del proyecto de presupuestos generales del Estado por parte del Gobierno y la consiguiente imposibilidad de cumplir la función presupuestaria por las Cortes, ¿cabría interponer un recurso de amparo por vulneración del *ius in officium* de los diputados y senadores, *ex* 23 CE? Esto es, ¿podría entenderse conculcado el derecho a participar en los asuntos públicos por los representantes parlamentarios de la ciudadanía? La doctrina, cuando se ha referido expresamente a la materia presupuestaria, parece no verlo del todo claro. Giménez Sánchez (2001: 186-189), si bien sí considera que la función presupuestaria, como la propiamente legislativa, forma parte del núcleo de la función, a su vez, de los propios parlamentarios, recuerda que el amparo no debería interponerse contra el Congreso o el Senado, ya que el verdadero conculcador sería el Gobierno. Por tanto, no cabría la activación del art. 42 de la LOTC que permite el llamado «amparo parlamentario», pues habla de actos o decisiones «sin valor de Ley» emanados «de las Cortes», no de otros órganos constitucionales.

Otra posible vía sería recurrir al art. 43, al amparo contra las violaciones de derechos fundamentales «originadas por disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho del Gobierno». García Roca es cauto al respecto, al afirmar que no nos movemos aquí en el ámbito de los derechos fundamentales de los diputados, sino en el de las relaciones orgánicas, institucionales, Gobierno-Parlamento (García Roca, 1995: 197-198). Vale la pena recordar esta larga afirmación de la STC 220/1991, FJ 5º:

[...] mientras los obstáculos al ejercicio de las facultades que integran la función parlamentaria provenientes de los propios órganos de las Cámaras son, en principio, susceptibles de revisión en amparo, las respuestas o actuaciones del

Ejecutivo en réplica a tal ejercicio constituyen, también en principio, ejercicio de las funciones gubernamentales propias, susceptibles de control político y parlamentario —y, en última instancia electoral—, pero no revisables, en general, desde consideraciones de corrección jurídica, so riesgo de pretender una judicialización inaceptable de la vida política, no exigida en modo alguno por la Constitución.

Ahora bien, desde el momento en que la jurisprudencia constitucional ha entendido (SSTC 10/1983 y 32/1985, FF. JJ. 2 y 3, respectivamente) que el «derecho a acceder a los cargos de naturaleza representativa implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas», podría interpretarse que la omisión gubernamental a la hora de presentar el proyecto de presupuestos, que priva de una función a las Cortes, implicaría esa «constricción» o «perturbación ilegítima». En la más reciente STC 167/2023, el alto tribunal ha determinado que, aunque el art. 23.2 CE no conceda como fundamental un derecho al «respeto de todos y cada uno de los derechos y facultades del estatuto de parlamentario», sí lo reconoce, y permite el amparo constitucional, a aquellos que «pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción de gobierno». Tanto el TC como la doctrina tienen claro que la presupuestaria pertenece a ese «núcleo de la función representativa» (STC 3/2003, FJ 3), por cuanto en ella se condensan, además, las tres funciones parlamentarias principales: la legislativa, la de control al Gobierno y la propiamente presupuestaria (Ruiz Tarrías, 2007; Martínez Lago, 2015: 19).

Por ende, sí habría margen de interpretación para entender como cauce adecuado el recurso de amparo del art. 43 frente a omisiones del Gobierno respecto a su deber de presupuestar, en la medida en que se estaría vulnerando un derecho fundamental de los parlamentarios en su *ius in officium* y se estaría igualmente afectando, en consecuencia, el derecho de participación en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía, en tanto en cuanto esta participa, en sede parlamentaria, a través de sus representantes democráticamente elegidos. Como dice Tudela Aranda (2025: 147), «la imposibilidad de que el parlamento se pronuncie sobre la ley más importante de cada ejercicio supone una seria afección del principio democrático. Son los representantes de los ciudadanos quienes se ven imposibilitados de ejercer su función, y, en consecuencia, responder ante quienes los han elegido».

No sería obstáculo la necesidad establecida en la LOTC de que la pretensión se sustancie antes en la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que el

TC ha determinado en la 220/1991 que, si no existe un previo cauce procesal de impugnación o recurso en los tribunales ordinarios, ello no impide el acceso directo en amparo al propio TC (Durbán Martín, 2019: 187-189). Argumento que el Tribunal ha utilizado en dicha sentencia para abordar como vulneración del art. 23, como vimos, la denegación de información del Gobierno a los parlamentarios, algo sobre lo que podría trazarse cierto paralelismo con el caso que aquí estamos analizando al haberse admitido, expresamente, la vía del art. 43 para dicha cuestión; si bien, recordemos, no creemos procedente la vía contenciosa por la naturaleza (político-legislativa) del mandato constitucional del art. 134.3 CE.

En caso de prosperar el recurso, no obstante, tendríamos el mismo problema ya detectado con la efectividad de la posible sentencia del Tribunal Constitucional, por cuanto tendría que limitarse a una exhortación al Gobierno del cumplimiento de su deber constitucional, sin posibilidad jurídica de anular un acto que no existe o de crear uno que debiera existir pero cuya emisión y elaboración no le corresponden, por su naturaleza, al juez constitucional.

3. EL CONFLICTO DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES

La última posible vía para intentar solventar jurídicamente, desde la justicia constitucional, la negativa gubernamental a presentar el proyecto de presupuestos generales del Estado es la articulada en el «conflicto entre órganos constitucionales del Estado» que podrían interponer las Cortes Generales o cualquiera de sus cámaras ante la falta de voluntad del Ejecutivo para cumplir con el mandato del art. 134.3.

Este mecanismo, recogido en el art. 73 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, habilitaría a las cámaras parlamentarias, por acuerdo del pleno, a llevar al Gobierno de la Nación ante el TC al entender que ha adoptado decisiones por las que «asume atribuciones que la Constitución o las leyes» les confieren. En nuestro caso, la decisión sería una «no decisión», la falta de voluntad de presentar un proyecto de ley constitucionalmente obligado. ¿En qué se basaría dicha posibilidad? En que, en efecto, si se constata la falta de intención gubernamental de presentar el proyecto, se estaría hurtando a las cámaras una función esencial, cual es la presupuestaria (art. 66.2 CE), y, por tanto, el Gobierno estaría en parte asumiendo atribuciones impropias al no cumplir con su deber, constitucional, de presupuestar. Se recurriría a la prórroga automática de los presupuestos, pero esta no puede ser nunca, originariamente, «intencional», sino el resultado de una falta de «aprobación» de los presupuestos presentados.

En este sentido, el Tribunal Constitucional parece haber amparado la posibilidad de que un conflicto de atribuciones constitucionales se dirima en función de la falta de cumplimiento de competencias o funciones propias, y no solo por asumir impropias, como se desprende de las SSTC 34/2018 y 44/2018, donde permite que la «vindicación de competencia» se realice «a consecuencia de actos y decisiones de otro órgano constitucional, bien por invasión o usurpación de atribuciones ajenas, o en un supuesto de lesión por menoscabo de atribuciones». En nuestro caso sería el último supuesto, pues parece innegable dicha lesión al «menoscabarse» directamente una función, la presupuestaria, de las Cortes, ya que, al estar privadas de iniciativa legislativa en la materia, la no activación de esta por el Gobierno (constitucionalmente obligada) deriva en una imposibilidad, *de facto* y *de iure*, de continuación parlamentaria.

A la luz de esta doctrina constitucional, dictada en torno a la problemática del veto presupuestario del Gobierno (Delgado Ramos, 2019: 67-99), no creemos adecuada una interpretación más restrictiva del art. 73 LOTC, que consistiría en entender que no se estaría «asumiendo» ninguna competencia impropia, sino «no ejercitando» una propia, y que aunque ello derivase en una imposibilidad material de que el Parlamento realizara una función constitucionalmente asignada y encomendada, la tipología de este conflicto no sería (procesalmente, si se quiere) la más adecuada por no cumplirse estrictamente el tenor literal del precepto invocado. Creemos, por el contrario, que un conflicto de atribuciones constitucionales sí tendría, en este ámbito, viabilidad y recorrido jurídico.

La LOTC habla de un plazo de un «mes, siguiente a la fecha en que llegue a su conocimiento la decisión de la que se infiera la indebida asunción de atribuciones» término que entendemos que podría operar a partir del momento en el que finalice el propio plazo constitucional del art. 134.3, y no antes. Si bien podría argüirse que dentro de los tres meses establecidos por la Constitución, si hay una manifestación del Gobierno a favor de su omisión (en el Parlamento o ante los medios de comunicación), sí podría interponerse entonces, dicha manifestación no tendría naturaleza jurídica ni le vincularía durante ese mismo plazo, pues en cualquier momento podría presentar el proyecto y hacer, con ello, decaer el objeto del recurso o conflicto planteado.

Planteado el conflicto, y ante la persistencia en la inobservancia del precepto constitucional por el Gobierno, el TC podría determinar mediante sentencia, y siguiendo el tenor del art. 75 LOTC, «a qué órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y declarará nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos».

Respecto del valor y efecto de la determinación de las atribuciones constitucionales, en este caso la cuestión es incontrovertida por ponerlo de manifiesto y sin ambigüedad la Constitución en el art. 134, apdos. 1 y 3, pues le corresponde al Gobierno, y solo a él, la elaboración y la inexcusable presentación del proyecto de presupuestos generales del Estado. La nulidad de «los actos ejecutados por invasión de atribuciones» no procedería en ningún caso, por no haber norma, acto o disposición susceptible de anulación, ya que lo que se recurre es, precisamente, su omisión. La única salida jurídica con cierto recorrido que le quedaría al TC sería la que podría ampararse por la última previsión, la referida a que «resolverá lo que procediere». Aquí, igualmente, operarían las restricciones y limitaciones de todo control por omisión, pues aun cuando este se constataste fehacientemente y se le diera la razón a las cámaras frente al Gobierno, lo único que podría realizar actualmente el TC sería una exhortación o recomendación a dicho órgano constitucional respecto al deber incumplido.

Hemos de reseñar que, a fecha de cierre del presente artículo, el Senado ha presentado un conflicto de atribuciones constitucionales contra el Gobierno por la falta de proyecto de presupuestos generales del Estado para el año 2026. En concreto, el Pleno de la Cámara Alta de 22 de octubre de 2025, a iniciativa del Grupo Popular (acuerdo del Pleno del Senado, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, núm. 325, p. 5).

II. UNA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL ANTE LA AUSENCIA DE PRESUPUESTOS

Al analizarse, como hemos hecho en las anteriores páginas, las posibilidades jurídicas y jurisdiccionales de hacer cumplir las previsiones constitucionales referidas a los presupuestos generales del Estado, el diagnóstico no puede ser más pesimista, puesto que los mecanismos actuales no ofrecen ninguna vía clara para la garantía efectiva de la normatividad de nuestro texto fundamental en la materia mencionada. Aun modificando y reformando las normas con rango de ley que al respecto se aplican, como la LOTC, para, por ejemplo, determinar mejor e incorporar expresamente la facultad de interponer un conflicto de atribuciones constitucionales contra el Gobierno en caso de no presentar presupuestos, el problema siempre terminaría (como con el amparo) en la imposibilidad jurídica que tienen los tribunales, incluido el TC, de crear nuevo derecho o de, directamente, determinar *ex novo* un contenido normativo con tal carga política y tan vinculado a la capacidad de *indirizzo* como es el de los presupuestos. En

caso de que sustituyera al Gobierno en su debida iniciativa legislativa en materia presupuestaria, ya no hablaríamos de justicia constitucional, sino de una «tercera cámara» sin legitimación democrática y contraria a la naturaleza misma de la institución en el marco de una democracia igualmente constitucional.

Por ello, creo que si se quiere encontrar instrumentos eficaces para hacer cumplir el art. 134 ante la falta de presupuestos, el lugar adecuado ha de ser, necesariamente, el de la reforma de la Constitución para articular, desde ella, mecanismos de respuesta ante la conculcación de su precepto. Con dos objetivos principales: primero, el de reforzar con dicha propuesta de reforma nuestra mermada democracia parlamentaria y frenar el proceso de ejecutivización al que asistimos (Gómez Corona, 2025); segundo, el de hacer efectiva de verdad la propia normatividad del texto fundamental y mejorar, así, su vinculatoriedad y su vigencia como código de organización, distribución y limitación de los poderes constituidos.

Al respecto, la problemática jurídica del cumplimiento del art. 134 provoca dos cuestiones que han de ser abordadas en sede de reforma constitucional: la más urgente e imperiosa, referida a la falta de presentación de proyecto de presupuestos por parte del Gobierno, y, por otro lado, la atinente al rechazo por las Cortes del proyecto que sí se presentara, para explorar con ello un refuerzo de la posición del Parlamento y de la responsabilidad política del Ejecutivo, y más ante el recurso constante a la prórroga presupuestaria que parece normalizarse en los últimos tiempos.

1. ANTE EL INCUMPLIMIENTO DEL GOBIERNO DE PRESENTAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTOS: DISOLUCIÓN AUTOMÁTICA DE LAS CORTES Y CONVOCATORIA DE ELECCIONES

Como decíamos, la doctrina pareciera no haberse preocupado al inicio de la posibilidad de que el Gobierno decidiera voluntaria, manifiesta, libre y conscientemente no presentar el proyecto de presupuestos generales del Estado e incumplir, así, el mandato del art. 134.3 de la Constitución. No era siquiera imaginable dicha situación en el ámbito estatal, por lo que se tendía a descartar de plano a pesar de que, en el nivel autonómico, estos incumplimientos sí se venían y vienen reiterando desde hace más de veinticinco años. Y ello era debido, también, a que políticamente tampoco se pensaba en tal posibilidad. Vale la pena recordar el debate que en el otoño de 1984 se produjo en el Congreso de los Diputados, donde la oposición y diputados de esta como Herrero de Miñón reprocharon enérgicamente el leve retraso del Gobierno en

la presentación del proyecto de presupuestos para 1985¹. Estas fueron algunas de las palabras pronunciadas en sede parlamentaria por el «padre de la Constitución» y actual consejero de Estado: «[...] el señor Boyer debería saber —y sin duda sabe— que incumplir, aunque sea levemente, un estricto deber impuesto en la norma constitucional que obliga a todos los poderes públicos, incluido el Señor Ministro de Hacienda, es un atentado grave contra las bases de nuestro Estado de Derecho, que exige que todos cumplamos la norma constitucional» (Cazorla Prieto, 1984: 140). Y eso que se trataba de un retraso en la presentación de solo unos días...

Desde 1978 ha habido años que, en efecto, no solo el Gobierno se ha retrasado en la presentación del proyecto incumpliendo el plazo de tres meses de antelación establecido en la Constitución, aun presentándolo al final en dicho término, sino en los que, directamente, no ha presentado presupuesto. Hasta 2017, eso sí, todas las faltas de presentación de proyectos se habían debido a la convocatoria de elecciones y a la disolución de las Cortes durante el otoño (1982, 1989 y 2011), afectando a los tres meses de plazo indicados en el texto fundamental, pero inmediatamente después de constituido el nuevo Parlamento, terminaba siempre de presentarse un proyecto para evitar la perpetuación de la prórroga automática (Martínez Lago, 2015: 8). Esta lógica cambió cuando los que deberían haberse presentado en 2017 al final se presentaron en abril de 2018, e igualmente, en 2019 y 2020, se presentaron proyectos de presupuestos en enero del año posterior, en el marco de las especiales circunstancias parlamentarias provocadas por la incertidumbre política de aquellos momentos. Esta tendencia hacia el incumplimiento de lo dispuesto en la Constitución ha llegado al cenit cuando, en 2024, el Gobierno de la Nación anunció y manifestó su voluntad de no presentar directamente el proyecto de presupuestos en ningún momento y ni siquiera con retraso, prorrogando los del año 2023 que fueron aprobados, además, por unas Cortes pertenecientes a la legislatura anterior, a la XIV, y no a la que está en curso, la XV. Como afirma Tudela Aranda (2025: 193), «no es necesario explicar la quiebra de legitimidad que ello supone. En última instancia, el presupuesto, como cualquier otra norma, es aprobado por el parlamento en su conjunto, no por una determinada mayoría». Situación que vuelve a repetirse, a fecha de realización del presente artículo, en 2025, ya que el Gobierno no ha presentado, de nuevo, en tiempo y forma el proyecto de presupuestos para 2026, provocando, además, como hemos apuntado, la interposición de un conflicto de atribuciones constitucionales por parte del Senado. Es decir, podríamos estar ante toda una legislatura en la que no se han

¹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II legislatura, núms. 155 y 161, 6 de noviembre y miércoles 10 de octubre.

aprobado nuevos presupuestos y en la que, en al menos dos años, ni siquiera el Gobierno ha cumplido con su obligación de presentar el debido proyecto ante el Parlamento. En definitiva, «lo sucedido con esta función parlamentaria es hoy la síntesis más expresiva de un deterioro institucional que quiebra de forma progresiva barreras que parecían imposibles de traspasar. También, lógicamente, la primera señal de erosión del parlamento» (Tudela Aranda, 2025: 192).

La necesidad de buscar una solución jurídico-constitucional a dicha patología y a la preocupante tendencia descrita, habida cuenta de la ineficacia real de los mecanismos de cumplimiento actualmente existentes, como hemos tenido oportunidad de analizar, es acuciante y perentoria si quiere preservarse la función presupuestaria de las Cortes y mantenerse la centralidad del Parlamento en el sistema constitucional.

Antes de plantear la reforma concreta es pertinente, no obstante, aclarar el momento exacto a partir del cual la no presentación del presupuesto se convierte en un incumplimiento de la Constitución susceptible de activar un instrumento de respuesta. Para ello, hemos de hacer la distinción entre la demora en el cumplimiento de dicho deber y, directamente, la determinación de incumplirlo, que puede llegar a ser, como ocurre en XV legislatura, manifiesta. Si el Gobierno se retrasa respecto del plazo de tres meses impuesto por la Constitución y concretado temporalmente por la Ley General Presupuestaria (art. 37), estamos ante un incumplimiento, sí, pero no con efectos invalidantes. Como afirma el profesor Cazorla Prieto, nos encontraríamos ante «una actuación irregular, pero no invalidante», tema tratado *in extenso* por la profesora Biglino Campos (2011; y 1991: 121-127), ya que no podría declararse por el TC una ley de presupuestos como inconstitucional por haberse sobrepasado el plazo inicial de presentación por parte del Gobierno (Cazorla Prieto, 1984: 143). La responsabilidad por la demora sería política, no jurídica. Recordemos que, además, el Parlamento no tiene ningún plazo en la Constitución ni en los reglamentos de las cámaras para el examen, enmienda y, en su caso, posible aprobación del texto remitido, con lo que el retraso del Gobierno puede trasladarse a una ulterior demora del propio actuar parlamentario, que no se ve constreñido por más imperativos temporales que los que dictan la necesidad y la conveniencia políticas (Recoder de Casso, 1983: 151-170). El retraso en la presentación no priva a las cámaras de su función presupuestaria; la no presentación, sí (Ruiz Tarrías, 2007: 77 y 71-72).

El paso de lo cuantitativo a lo cualitativo se daría cuando el Gobierno no solo no cumpliera con el plazo de la antelación de los tres meses, como por otra parte ha sido recurrente desde aquella denuncia de Herrero de Miñón en sede parlamentaria, sino cuando sobrepasara el año en curso y los propios tres meses en total, entrando en un nuevo año sin haber presentado el proyecto.

Esto es, cuando el Gobierno llegara a enero sin haber presentado sus presupuestos, no cuando los presentara fuera de plazo pero dentro de los tres meses indicados por la Constitución. En dicha situación opera automáticamente, como hemos dicho, la prórroga presupuestaria, que evita un vacío económico-financiero tanto para el Gobierno como para la Administración pública y el conjunto del Estado. Prórroga del ejercicio anterior que es una solución transitoria, temporal y provisional, «hasta la aprobación de los nuevos» (art. 134.4 CE), y cuya previsión parece arrojar dudas sobre la constitucionalidad de la «prórroga de la prórroga» de acuerdo con el tenor literal del precepto («los presupuestos del ejercicio anterior»).

Pues bien, la reforma que aquí planteamos para evitar este incumplimiento (cualitativo) del precepto constitucional, para evitar que el Gobierno no presente el proyecto de presupuestos generales del Estado faltando a su deber constitucional y privando de su función presupuestaria al Parlamento, es la automática convocatoria anticipada de elecciones *ope Constitutione*. Esta respuesta constitucional tan contundente desplegaría un evidente efecto disuasorio para todo Gobierno potencialmente incumplidor, pues se activaría la sanción política máxima, cual es la disolución parlamentaria, con los riesgos e incertidumbres que conlleva, especialmente para quien, por su omisión deliberada, ha provocado tal situación y ha accionado dicho mecanismo. Así lo propone recientemente el profesor Tudela Aranda (2025: 255), y así lo creemos igualmente conveniente en esta sede por todo lo dicho hasta ahora y por la necesidad tanto de articular mecanismos constitucionales de respuesta ante el incumplimiento de los mandatos del texto fundamental como por la pertinencia de preservar las funciones parlamentarias más básicas, incluida la presupuestaria, en un contexto de progresiva ejecutivización de nuestros sistemas democráticos (Ragone, 2020; Gómez Corona, 2025) y de pérdida de centralidad del Parlamento (García-Escudero, 2023a: 9-30). Es esencial para mantener el actual sistema de relaciones Gobierno-Parlamento que el primero no pueda privar al segundo, con su simple omisión, de una función en la que, además, se concentran y condensan el conjunto de funciones parlamentarias. Si el Gobierno entiende que no tiene la confianza suficiente de las cámaras para sacar adelante los presupuestos, debe al menos intentarlo presentando el proyecto, pero es inadmisibles que renuncie a dicha potestad *ab initio* para alterar, con ello, lo dispuesto, querido y pretendido en la Constitución de acuerdo con nuestro diseño institucional y nuestra forma de gobierno. Desde la Transición y hasta los inicios de la XV legislatura, solo en dos ocasiones no se habían aprobado por las Cortes los presupuestos presentados por el Gobierno, y en ambas (1996 y 2018) se produjeron la disolución anticipada y la convocatoria de elecciones: en pura lógica, si no solo no se aprueban, sino que

directamente no se presentan por el Gobierno faltando a su obligación constitucional, la reforma planteada debe incorporar una sanción que formalice una respuesta de igual o similar contundencia a la que se deriva(ba) *convencionalmente* de la pérdida, constatada, de la confianza parlamentaria.

Habría dos lugares idóneos para introducir esta previsión. Podría pensarse en el propio art. 134 para añadirle un apdo. octavo. Es verdad que este artículo está en el título VII y no en el V, como ha denunciado parte de la doctrina (González-Trevijano, 1996: 107), pero tendría una conexidad evidente con el conjunto de la regulación procedimental y sustancial de la función presupuestaria. Es, para mí, la mejor opción. Igualmente, si el peso de la novedad que establece la reforma se quiere mantener en el título V, referido a «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales», podría añadirle al art. 115 un apdo. cuarto en tal sentido. En ambos casos, sea como fuere, el nuevo precepto tendría que determinar la obligación constitucional del presidente del Gobierno de proponer al rey, con carácter ineludible y automático, la disolución de las Cortes y la convocatoria anticipada de elecciones cuando no se haya presentado el proyecto de presupuestos generales del Estado tras haber transcurrido los tres meses del plazo establecido en el art. 134.3.

2. ANTE LA NO APROBACIÓN POR LAS CORTES DEL PROYECTO PRESENTADO: CUESTIÓN DE CONFIANZA AUTOMÁTICA

Si, como venimos haciendo en este estudio, partimos de la constatación de que la no presentación del proyecto de presupuestos por el Gobierno priva a las Cortes de una función esencial, cual es la presupuestaria, y que la no aprobación por estas del proyecto sí presentado por aquel supone una pérdida de la confianza parlamentaria en el Gobierno respecto a la línea fundamental de su política, hemos de convenir en que debería articularse algún mecanismo de respuesta, también, para cuando esto último acontezca. En un escenario hipotético, en el que la reforma constitucional aquí planteada respecto a la disolución automática se llevara a cabo, habría que tener en cuenta igualmente la plausibilidad de un cumplimiento meramente formal del Gobierno de su deber de presentación de presupuestos para evitar la convocatoria automática de elecciones, cuando, tanto por su diseño como por su contenido, el proyecto no tuviera visos algunos de prosperar ni de contar con el respaldo de las cámaras. Además, la activación de la prórroga automática en caso de falta de aprobación del proyecto no deja de ser un remedio excepcional (STC 3/2003), que perpetúa el presupuesto anterior y no permite la adaptación del plan económico-financiero del Estado a las necesidades y exigencias del nuevo ejercicio, con las

limitaciones que, *a fortiori*, contiene para la prórroga la propia Ley General Presupuestaria (art. 38.2). Mantener la excepcionalidad de la prórroga automática, a la que tanto se está acudiendo en los últimos años, precisa que se estudien también medios para que en su activación medie el Parlamento, y no solo la voluntad, más o menos velada, de un Gobierno que pretenda desde el inicio acudir a ella como solución más cómoda y como vía para seguir orillando su sometimiento al control y confianza de las Cortes.

La necesidad de articular un instrumento alternativo se ve reforzada por el olvido a que está siendo conducida la práctica o convención política consistente en la disolución anticipada del Parlamento como consecuencia del rechazo de los presupuestos. Lo más conveniente sería un retorno de la praxis política y partidista a dicho compromiso, pero ante su dificultad y, sobre todo, ante la inseguridad que produce el hecho de que dependa de una (deteriorada) convención, lo más aconsejable es introducir un medio formal y constitucionalizado que refuerce la relación fiduciaria Gobierno-Parlamento. El mecanismo de respuesta automática que aquí defendemos en una posible reforma de la Constitución en dicho sentido es la cuestión de confianza, esto es, la necesidad de una activación inmediata de esta en el momento en el que las Cortes rechacen el texto presentado por el Gobierno.

La cuestión de confianza es una institución presente desde los inicios del parlamentarismo liberal y que siempre ha tenido como finalidad reforzar la posición del Gobierno frente a las cámaras, puesto que, en su diseño, a diferencia de la moción de censura, predominan el papel del Gobierno y el control y dirección gubernamentales de sus tiempos y de la apreciación de su necesidad. Como dice González-Trevijano (1996: 3), «la finalidad última de la cuestión de confianza, instada por el mismo gobierno en el momento político que entiende más favorable, no es, como sucede en el caso de la moción de censura, remover el Poder Ejecutivo, sino fortalecer su posición dentro de la Cámara y ante la opinión pública. O, dicho de otra manera, reforzar su confianza». En la larga e interesante historia de la consolidación de la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, la cuestión de confianza ocupa un lugar destacado en el refuerzo del Ejecutivo ante las cámaras de representación, que en muchas ocasiones se veían como excesivamente inestables y volátiles. De este modo, la cuestión solía ligarse a la aprobación de una medida o de una norma legislativa, configurándose como un medio de presión extraordinaria a las cámaras, que se veían constreñidas entre la continuidad de la estabilidad gubernamental (y la suya propia) y la posibilidad, siempre incierta, de la caída del Gobierno en caso de no otorgar la confianza. Así se utilizó por primera vez entre nosotros, con la famosa «cuestión de gabinete» presentada por el ministro Mendizábal en diciembre de 1835, en la que se vinculó la continuidad

del Gobierno a aprobación de la ley de los presupuestos (Villarroya, 1968: 416-417).

Aunque el principio de responsabilidad política del Gobierno aparece ya formalmente recogido en la Constitución de 1869, no es hasta nuestro actual texto fundamental cuando se constitucionaliza expresamente la institución de la cuestión de confianza, en el art. 112. Y se hace siguiendo el modelo y las pretensiones del «parlamentarismo racionalizado», ahondando en su naturaleza de instrumento al servicio del Ejecutivo y de refuerzo de su posición orgánica en el esquema de la democracia parlamentaria. Así, solo lo puede plantear el presidente del Gobierno, sobre «su programa o sobre una declaración de política general», y la confianza «se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple» de los miembros del Congreso de los Diputados. En caso contrario, el Gobierno dimitirá y se activará el procedimiento de investidura del art. 99 CE. Este sesgo a favor del Gobierno en la institución se refleja hasta en la mayoría necesaria para entenderse dada la confianza, que ahora se establece en la simple y no en la absoluta que, a la inversa, se precisa en la moción de censura para destituir al Gobierno. Algo que, por otra parte, guarda correlación con el hecho de que el presidente pueda ser investido como tal en la segunda votación del art. 99 solo por mayoría simple. Así diseñada, la cuestión de confianza presenta una «naturaleza híbrida» entre instrumento de responsabilidad política y de comprobación de la vigencia de la confianza parlamentaria, por un lado, y medio de reforzar el *indirizzio politico* del Gobierno, en la medida en que este la puede utilizar para presionar la aprobación subsiguiente de una medida o declaración (Torres del Moral, 1991: 227). Esta última función era la más común, al suponer una vía rápida y a disposición del Ejecutivo para «forzar» o «condicionar» a favor la aprobación parlamentaria de iniciativas gubernamentales consideradas esenciales. Es famoso ya el abuso que al respecto cometieron los Gobiernos de la III República francesa, que acudían tanto a la cuestión de confianza que el Ministerio Clemenceau llegó a presentar once en un solo mes vinculadas a otros tantos proyectos legislativos y medidas (González-Trevijano, 1996: 22).

Sin embargo, la Constitución del 78 no permite la vinculación de la cuestión a una iniciativa legislativa. Algo que se contemplaba en la provisional «Ley de Relaciones de las Cortes con el Gobierno», de 17 de noviembre de 1977, cuando se establecía un mecanismo, inspirado en el polémico art. 49 de la Constitución francesa, por el que se entendía como aprobada una iniciativa legislativa vinculada a una cuestión de confianza si no prosperaba, a su vez y dentro de un mínimo plazo establecido, una moción de censura. Curiosamente, si la moción de censura sí se aprobaba y salía adelante, esta no implicaba la caída del Gobierno, sino la no aprobación del texto legislativo vinculado

a la cuestión; algo que, como veremos, ha vuelto a acoger nuestro legislador actual en el ámbito (presupuestario) de los Gobiernos locales.

En el proceso constituyente se contempló la posibilidad también de una cuestión de confianza vinculada a iniciativas legislativas, aunque de manera mucho más matizada y prudente que en la ley provisional mentada. Enmiendas de UCD o del senador Sánchez Agesta abogaban por elevar la mayoría a absoluta en el otorgamiento de la confianza mediante la cuestión y en la posibilidad, subsecuente, de que esta implicara la aprobación automática de un proyecto legislativo (González-Trevijano, 1996: 124-133). Estas enmiendas decayeron tanto al rebajarse la mayoría a simple, lo que de pervivir aquellas hubiera otorgado una capacidad seudolegislativa inmensa al Gobierno, como por el alejamiento intencionado del modelo más presidencialista o progubernamental de la Ley de relaciones con las Cortes, muy criticado desde el inicio ante los deseos generalizados de instaurar una verdadera democracia parlamentaria en España. No obstante, al eliminar esta posible vinculación, se le hurtó a la cuestión de confianza de una de las funciones esenciales que había venido desempeñando en el parlamentarismo liberal y clásico, difuminando buena parte de su utilidad.

Aunque, en efecto, se produce ese socavamiento de la función «histórica» de la cuestión de confianza, creemos que la decisión constituyente final fue acertada por dos motivos. Se evita el abuso por el Gobierno de la cuestión vinculada, constatado en la III República francesa y en la IV, y se refuerza la centralidad del Parlamento, del que proviene al fin y al cabo la legitimidad del primero. De lo contrario, se hubiera potenciado un sesgo más presidencialista del sistema y agravado la tendencia a la ejecutivización del parlamentarismo. No es de extrañar que la STC 75/1985 calificara la cuestión de confianza como «una exigencia racionalizadora en la forma de gobierno». De este modo, se erige actualmente como un medio cuya «finalidad natural y primaria consiste en confirmar la subsistencia de la relación fiduciaria del gobierno ante el parlamento» (González-Trevijano, 1996: 39), esto es, y siguiendo a Garrorena Morales, una forma de actualizar o renovar la investidura (1984: 169). Pues bien, si tal es su finalidad, se entendería acorde con esta su utilización en el supuesto de una manifestación expresa y clara de las Cortes en torno a la confianza que deposita en el Gobierno, como es la no aprobación de los presupuestos presentados por este como instrumento esencial de su política (económica).

¿Sería nuevamente desnaturalizar la institución? Acabamos de argumentar que tal propuesta sí se acomodaría a la finalidad de la cuestión de confianza, pero es cierto que no lo haría a la pretensión actual del constituyente en el marco del parlamentarismo racionalizado que se quiso. Porque si se pretendía que la cuestión, aun demediada al eliminar su posibilidad de

vinculación legislativa, fuera un instrumento de refuerzo del Gobierno y a disposición discrecional de este, su activación automática iría por el sentido contrario, como mecanismo de respuesta inmediata de la Constitución ante lo que se constata como una pérdida de confianza parlamentaria (en cuanto a los presupuestos). Empero, hay que tener en cuenta que la evolución de las instituciones de la democracia parlamentaria, y en especial las referidas a la relación fiduciaria Gobierno-Parlamento, se ha venido produciendo desde los inicios mismos del parlamentarismo por la adaptación constante a las exigencias de la realidad y por una capacidad flexible de acomodarse a los cambios histórico-políticos que afectaban a la forma de gobierno; empirismo este que quizá proceda del origen británico de muchos de sus elementos definidores. Y desde luego creemos que estamos ahora ante uno de estos cambios, y no trivial, pues el recurso constante a la prórroga presupuestaria que en los últimos años se produce en España sin blandir siquiera la posibilidad de la disolución anticipada justifica la necesidad de modular de nuevo el diseño de la cuestión de confianza.

Es más, atendiendo al tenor del propio art. 112 CE actual, recordemos que la cuestión puede versar sobre el programa de gobierno, o más bien sobre su alteración, por cuanto el programa ya fue respaldado inicialmente por el Congreso en el momento de la investidura. ¿Qué alteración más sustancial puede haber en un programa de gobierno que el rechazo a los presupuestos que vehiculan económico-financieramente aquel? Pero en vez de depender de la discrecionalidad del Ejecutivo, la «nueva» cuestión que aquí se plantea sería automática y se presentaría sí o sí una vez constatado el fracaso parlamentario del proyecto de presupuestos presentado. Si se abandona la convención o costumbre político-constitucional de convocar elecciones una vez rechazados los presupuestos, necesitamos articular una vía formal de comprobar específicamente si la pérdida de confianza parlamentaria puede ser plena y definitiva y, en consecuencia, provocar la caída del Gobierno. Ya que, con Tudela Aranda, «el rechazo de los presupuestos se asimila, en términos parlamentarios, a una moción de censura encubierta» (2025: 146).

La «sanción» constitucional máxima, que sería la convocatoria automática de elecciones si se produjera el rechazo, no la creemos oportuna ni pertinente. Primero, porque se equipararía a la ya propuesta aquí respecto a la no presentación del proyecto, y no parece conveniente considerar ambos supuestos iguales, ya que en uno estamos ante un incumplimiento directo de un mandato constitucional y en otro ante una afectación (política) de la relación fiduciaria Gobierno-Parlamento y de la consustancial a ella responsabilidad (también política) del primero. Segundo, porque, aunque queramos frenar la tendencia hacia la ejecutivización, sí asumimos como vigente y adecuada parte de las

pretensiones del «parlamentarismo racionalizado», entre ellas, y de manera destacada, evitar en la medida de lo posible una inestabilidad política permanente, y más ante la reiteración en los últimos lustros de parlamentos muy fragmentados en el ámbito europeo y, especialmente, en la realidad española (García-Escudero, 2023b: 147-171). Una opción intermedia, que no está entre la inacción de la Constitución (y del Gobierno) ni la disolución anticipada del Parlamento, es la que proponemos de la cuestión de confianza automática en caso de falta de aprobación del proyecto de presupuestos presentados. Ahora bien, si se otorgara la confianza en dicha cuestión, ¿quedarían aprobados los presupuestos? Esto es, ¿sería una cuestión de confianza vinculada? Ya hemos visto que nuestra opinión no es favorable a dicha vinculación, por los motivos antedichos, pero podemos encontrar más razones en la problemática de la actualmente existente en el ámbito local.

2.1. Lecciones de la cuestión de confianza presupuestaria en el ámbito local

El ámbito local ha sido tradicionalmente muy poco tratado por la doctrina constitucionalista española, con contadas excepciones, a pesar de que la relevancia constitucional de los Gobiernos locales es indudable y de que, incluso, algunas de sus instituciones y procedimientos pudieran servir de referencia para propuestas de reforma de calado constitucional (Torrecillas Martínez, 2025). Tal podría ser el caso de la cuestión de confianza vinculada a los presupuestos locales y regulada en el art. 197 bis de la Ley Orgánica del Régimen Electoral, como así ha propuesto la expresidenta del Congreso de los Diputados y profesora de Derecho Constitucional Meritxel Batet (Ridaura Martínez, 2025).

El «pacto local» de 1999 conllevó la aprobación de la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, por la que se modificó la LOREG aludida y se introdujo una nueva redacción del art. 197 bis, muy analizada por la doctrina administrativista tanto por su novedad como por la controversia jurídica que ha despertado (Ortega Álvarez, 2003: 768-769; Delgado del Rincón, 2012: 331-364; Rico Belda, 2013: 23-32). De acuerdo con este nuevo artículo, si los presupuestos locales no son aprobados por el Pleno de la corporación, el alcalde puede presentar una cuestión de confianza vinculada al proyecto de presupuestos, y dicha confianza se entenderá otorgada y el proyecto aprobado (*sic*) si en el plazo de un mes no prospera una moción de censura de la oposición, aun cuando, paradójicamente, se vote en contra de la cuestión de confianza por el Pleno. Es decir, si no prospera una moción de censura, el alcalde se mantiene en el cargo a pesar de perder la cuestión de confianza que él mismo ha planteado, y el proyecto de presupuestos que provocó la crisis de su Gobierno y al

que estaba vinculada la cuestión (que se ha perdido) se entenderá aprobado. Aprobación que se produce *ope legis*, pues, como afirma Galán, «el legislador sustituye en la toma de decisión al pleno municipal» (Galán, 2014: 54). Estamos, pues, ante una toma de partido por parte del legislador estatal, que prefiere en todo momento la estabilidad del Ejecutivo local y la aprobación de los presupuestos que presente, aun alterando la responsabilidad política del alcalde y la relación fiduciaria entre este y el Pleno. El objetivo es claro: para evitar el vacío de poder local, se le exige a la oposición que prospere una candidatura alternativa con los suficientes apoyos, pues de lo contrario primará la decisión del alcalde en ese momento en el cargo.

Este evidente sesgo a favor del Ejecutivo local nos lleva a considerar como poco matizadas las consideraciones del Tribunal Constitucional sobre la materia. En la STC 111/2016, indicó:

[...] en situaciones de gobierno minoritario, el pleno sigue siendo competente para aprobar los presupuestos y la oposición sigue pudiendo resistirse a permitir su adopción. Ahora bien, esa oposición política debe terminar por ponerse de acuerdo en el concejal que ha de ocupar la alcaldía y elaborar otro proyecto de presupuestos, si quiere evitar la aprobación *ope legis* del rechazado por ella. De modo que esta regulación no sustrae estrictamente los presupuestos a la competencia del pleno ni al correspondiente procedimiento deliberativo.

No lo creemos del todo así, pues al final sí se produce esa sustracción o, *rectius*, una condicionalidad tan intensa que parece no quedarle otra alternativa al Pleno si no tiene una opción política sustitutoria del alcalde que sea clara, algo que, por otra parte, suele ser corriente en el ámbito local.

Esta combinación entre cuestión de confianza y moción de censura —«cuestión de confianza constructiva», la llama Ortega Álvarez (2003: 767-769)—, ha sido criticada por autores como Trujillo Pérez (2000: 71-94) o Lucas Murillo de la Cueva (2007: 644), al considerar, además, que el alcalde puede mantenerse en el cargo a pesar de tener en contra a la mayoría del Pleno, órgano que, no se nos olvide, le dota de legitimidad democrática con su elección, investidura y confianza.

Ahora bien, ¿se entienden «aprobados» los presupuestos de manera inicial o definitiva? Ni la doctrina ni la jurisprudencia son pacíficas (Galán Galán, 2014), existiendo pronunciamientos judiciales contrapuestos (a favor de la inicial, Sentencia 687/2006, de 20 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria; a favor de la definitiva, Sentencia 127/2004, de 17 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, del Tribunal Superior de Justicia de las Islas

Baleares...). Sea como fuere, la aprobación, ya inicial, ya definitiva, de los presupuestos *ope legis* nos parece claramente atentatoria contra el principio democrático, que en el nivel local se manifiesta en la representación de los concejales del Pleno y no exclusivamente en la figura del alcalde.

¿Sería extrapolable al sistema parlamentario estatal? No lo creemos ni lo consideraríamos oportuno. Desde luego no en el modelo actual de la LOREG, por la sustitución que el legislador hace de la voluntad del Pleno, que en caso de trasladarse al nivel estatal conllevaría una especie de sustitución, esta vez por la Constitución, de la libertad de las Cortes a la hora de aprobar y enmendar el proyecto de presupuestos; y lo que pretendemos con este estudio es, precisamente, todo lo contrario, reforzar el elemento parlamentario de nuestro modelo. Pero es que tampoco consideraríamos adecuada la posibilidad de que la cuestión de confianza que estamos diseñando como propuesta de reforma constitucional conllevara la vinculación de la aprobación del proyecto de presupuestos generales del Estado, no ya con el sistema de la LOREG, sino con uno propio que pudiera articularse. Y ello por tres razones principales.

Primero, por la ya aludida de que esta «cuestión de confianza vinculada» a los presupuestos estatales supondría un fuerte condicionamiento a la voluntad parlamentaria, que se vería en la tesitura de elegir entre la estabilidad gubernamental (y posiblemente la de las propias cámaras) o la aprobación del proyecto del Ejecutivo, constriñendo la función presupuestaria en su fase de «examen, enmienda y aprobación» (art. 134.1 CE). Segundo, porque supondría un refuerzo considerable de las potestades del Gobierno que ahondaría, como venimos denunciando, en la criticable tendencia a la ejecutivización en un ámbito en el que ya de por sí el Gobierno disfruta de prerrogativas y ventajas respecto al Parlamento (monopolio de iniciativa, veto presupuestario, etc.). Y, tercero, y quizá de menor importancia, porque, como se desprende del mecanismo articulado a nivel local, tendríamos el problema de determinar qué implicaría la aprobación *ope Constitutione*. ¿De todo el proyecto de presupuestos sin posibilidad de enmiendas? ¿Solo del estado de gastos y la previsión de ingresos, o también del texto articulado que le acompaña? Es más, podría darse una situación ciertamente arriesgada: ante el sesgo progubernamental de una cuestión de confianza vinculada así diseñada, el Gobierno podría presentar un proyecto a sabiendas de que no va a tener apoyos parlamentarios ni recorrido, para forzar la presentación automática de la cuestión y, de este modo, si no hay interés político en la caída del Gobierno, conseguir aprobar los presupuestos que las Cortes han rechazado expresamente.

Por todo ello consideramos como no procedente la introducción de una «cuestión de confianza vinculada» a los presupuestos, ni siguiendo el modelo de la LOREG para la Administración local, ni el que podría determinarse

teóricamente en un rediseño de la institución en sede de reforma constitucional. Nuestra propuesta se acerca más, por tanto, al planteamiento actual del art. 112 del texto fundamental. La activación automática e inmediata de una cuestión de confianza en caso de que se rechace el proyecto de presupuestos y sin que el otorgamiento de aquella suponga la aprobación subsecuente de dicha iniciativa. Se reforzaría así el control parlamentario del Gobierno, en un momento especialmente delicado para este en tanto que ha perdido una votación clave para la realización de su programa. Asimismo, supondría un incentivo para que el Ejecutivo, sobre todo cuando es de coalición o no tiene una mayoría holgada y estable en el Parlamento, se tome en serio la necesidad de negociar y llegar a transacciones, consensos y acuerdos en una materia tan esencial para su propia función como es la presupuestaria.

Evidentemente, en caso de no otorgarse la confianza por mayoría simple y retirarse la otorgada en su momento por el Congreso, el Gobierno tendría que dimitir de inmediato y activarse, en consecuencia, el procedimiento de investidura del art. 99. No se encontraría obstáculo político-constitucional alguno a que se posibilitara al presidente dimitido postularse nuevamente como candidato, aunque seguramente fuera algo fútil, pero se deja así abierta la puerta a negociaciones ulteriores y cambios de postura entre los grupos parlamentarios y el propio presidente-candidato. Y, a pesar de que no se llega al automatismo de la sanción máxima de la disolución anticipada que hemos propuesto para el incumplimiento del art. 134.3, no podemos dejar de recordar que se abre ahora un plazo de dos meses para encontrar presidente del Gobierno, transcurrido el cual sí se llamaría al cuerpo electoral para decidir sobre la nueva composición de las cámaras y, por tanto, de sus representantes.

Al igual que con la disolución anticipada propuesta en el apartado anterior, la cuestión de confianza presupuestaria que aquí esbozamos podría introducirse tanto en el art. 134, en un nuevo punto, como en el 112. De nuevo, por conexidad y por pertenecer al *iter* procedimental de los presupuestos generales del Estado, consideramos más conveniente la primera opción.

Bibliografía

- Ahumada Ruiz, Marian (1991). El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 8, 169-194.
- Ballester Cardell, María (2019). Doctrina del Consejo Consultivo de las Illes Balears en relación al planteamiento de la inconstitucionalidad por omisión de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021. *Revista Española de la Función Consultiva*, 32, 17-42.
- Biglino Campos, Paloma (1991). *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Biglino Campos, Paloma (2011). Los vicios en el procedimiento legislativo. En Manuel Aragón Reyes, y César Aguado Renedo (dirs.). *Temas básicos de Derecho Constitucional* (vol. 2, pp. 162-165). Cizur: Thomson-Reuters Civitas.
- Calamandrei, Piero (2013). *La constitución inactuada*. Madrid: Tecnos.
- Carmona Contreras, Ana María (2022). Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: teoría y práctica. *Revista de las Cortes Generales*, 113, 245-273. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/113/1698>.
- Cazorla Prieto, Luis María (1984). Nota acerca del incumplimiento del artículo 134.3 de la Constitución. *Hacienda Pública Española*, 90, 139-144.
- Delgado Ramos, David (2019). El veto presupuestario del Gobierno. *Revista de Estudios Políticos*, 183, 67-99. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.183.03>.
- Delgado del Rincón, Luis Esteban (2012). La parlamentarización de la forma de gobierno local. La reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo. *Revista de Administración Pública*, 189, 331-364.
- Díaz Revorio, Francisco Javier (2000). *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*. Valladolid: Lex Nova.
- Durbán Martín, Ignacio (2019). El derecho de los parlamentarios a recabar documentación administrativa. Nuevas perspectivas jurisprudenciales a raíz de su creciente judicialización. *Revista de Derecho Político*, 104, 157-195. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.104.2019.24312>.
- Fernández Rodríguez, José Julio (1998). *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general, derecho comparado. El caso español*. Madrid: Civitas.
- Fernández Rodríguez, José Julio (2015). Omisión legislativa como omisión inconstitucional: Pervivencia de incertezas. *Revista Justicia Electoral*, 16, 273-303.
- Galán Galán, Aldredo (2014). La aprobación de los presupuestos municipales sin participación ciudadana: de la cuestión de confianza a la atribución de la competencia a la junta de gobierno. *Cuadernos de derecho local*, 36, 47-69.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2023a). ¿Déficit de representación o pérdida de centralidad en el parlamento? *Cuadernos constitucionales*, 4, 9-30. Disponible en: <https://doi.org/10.7203/cc.4.28017>.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2023b). Incidencia de la fragmentación parlamentaria en la confianza Congreso-Gobierno: investidura y censura. *Teoría y realidad constitucional*, 52, 147-171. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.52.2023.39013>.
- García García, José Luis (1985). Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. En VV. AA. *Funciones financieras de las Cortes Generales*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- García Morillo, Joaquín y Pérez Tremps, Pablo (1998). Legislativo v. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del «veto presupuestario». *Anuario de Derecho Parlamentario de Castilla-La Mancha*, 2, 9-44. Disponible en: <https://doi.org/10.71206/rapc.349>.
- García-Pelayo, Manuel (1991). Las transformaciones del Estado contemporáneo. En Manuel García-Pelayo. *Obras completas* (tomo 2, pp. 1585-1758). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- García Roca, Francisco Javier (1995). El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución). *Revista Vasca de Administración Pública*, 42, 161-206. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.42.1995.06>.
- Garrorena Morales, Ángel (1984). Cuestión de confianza. En José Juan González Encinar. *Diccionario del sistema político español* (pp. 169-177). Madrid: Akal.
- Giménez Sánchez, Isabel (2001). El incumplimiento del Gobierno de la obligación de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales (la prórroga de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 63, 169-194.
- Giménez Sánchez, Isabel (2008). *Las competencias presupuestarias del Parlamento*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gómez Corona, Esperanza (2025). *La desparlamentarización del sistema político español*. Madrid: Marcial Pons.
- González-Trevijano, Pedro José (1996). *La cuestión de confianza*. Madrid: McGraw-Hill.
- Lucas Murillo de la Cueva, Pablo (2007). Comentario al artículo 22: la moción de censura y la cuestión de confianza en el régimen local. En Manuel Rebollo Puig (dir.). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local* (tomo 1). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Martín Queralt, Juan, Lozano Serrano, Carmelo, Tejerizo López, José Manuel, Casado Ollero, Gabriel y Orón Moratal, Germán (2005). *Curso de Derecho financiero y tributario*. Madrid: Tecnos.
- Martínez Lago, Miguel Ángel (1998). *Ley de presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Madrid: Trotta.
- Martínez Lago, Miguel Ángel (2015). Los presupuestos para 2016 aprobados en el tiempo de descuento de la X legislatura. ¿Un fraude a la Constitución? *Revista Española de Derecho Financiero*, 168, 15-51.
- Martínez Lago, Miguel Ángel (2018). Notas sobre el veto presupuestario en las relaciones Gobierno-Parlamento. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 21, 52-63.
- Ortega Álvarez, Luis (2003). Las relaciones de control entre órganos municipales. En Santiago Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal* (tomo 1; pp. 903-921). Madrid: Civitas.
- Ragone, Sabrina (2020). *Parlamentarismos y crisis económica: afectación de los encajes constitucionales en Italia y España*. Barcelona: Bosch. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv14t46r3>.
- Recoder de Casso, Emilio (1983). Iniciativa legislativa presupuestaria. *Presupuesto y gasto público*, 18, 151-170.
- Requejo Pagés, Juan Luis (2008). Los problemas de la omisión legislativa en la jurisprudencia constitucional. En *Ponencia del Tribunal Constitucional de España*. Vilna: Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos.
- Rico Belda, Paula (2013). Elaboración y aprobación anual de los presupuestos locales. Su vinculación a una cuestión de confianza. *Revista de Estudios Locales*, 157, 23-32.
- Ridaura Martínez, María José (2025). Crónica del conversatorio de la sesión plenaria del XXII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. *Blog del CEPC*, 5-05-2025. Disponible en: <https://bit.ly/4fbRwTR>.

- Ruiz Almendral, Violeta (2018). El presupuesto del Estado: una (re)visión constitucional. *Revista española de derecho financiero*, 179, 119-166.
- Ruiz Tarrías, Susana (2007). *Los presupuestos generales del Estado en las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales*. Cizur: Thomson-Civitas.
- Torrecillas Martínez, Ana (2025). *Reinventar lo local: la reforma del régimen local en España desde el Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Torres del Moral, Antonio (1991). *Estado de Derecho y democracia de partidos*. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- Trujillo Pérez, Javier (2000). Moción de censura y cuestión de confianza en las corporaciones locales. *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, 1, 71-94.
- Tudela Aranda, José (2025). *En defensa del Estado de Derecho*. Madrid: Marcial Pons.
- Villarroya, Joaquín Tomás (1968). *El sistema político del Estatuto Real*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Villaverde Menéndez, Ignacio (1997). *La inconstitucionalidad por omisión*. Madrid: McGraw-Hill.