

José Antonio Arratibel Arrondo
Interventor
Oficina de Control Económico
Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritza

Efectos jurídicos de los acuerdos del Consejo Vasco de Finanzas Públicas

RESUMEN/ABSTRACT:

La coordinación de la actividad económica, financiera y presupuestaria de la Hacienda Vasca (Forales y General del País Vasco) se instrumenta a través de los acuerdos que se alcanzan en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas. El presente trabajo pretende determinar los efectos jurídicos más importantes que desencadenan estos acuerdos en dos niveles diferenciados: el primero en el plano institucional, esto es, los efectos en la elaboración de normas jurídicas tanto en el Parlamento como en las Juntas Generales de cada Territorio Histórico; el segundo, en relación a los eventuales efectos jurídicos que pudieran tener frente a otros terceros y, en particular, sobre la posibilidad de su impugnación y sus vías.

The coordination of economic, financial and budgetary activity of the Basque Treasury Office (at provincial and general level in the Basque Country) is implemented by way of resolutions taken within the Basque Council of Public Finances. The aim of this study is to determine the most important legal effects that are triggered by these resolutions on two different levels: firstly, at institutional level, i.e. the effects on the preparation of legislation in both the Parliament and the General Councils for each territory making up the Basque Country; secondly, with regard to the possible legal liabilities to third parties and, in particular, on the possibility of their being challenged and the channels for doing so.

CONSEJO VASCO DE FINANZAS PÚBLICAS, PARLAMENTO VASCO, JUNTAS GENERALES, HACIENDAS GENERAL PAIS VASCO, HACIENDAS FORALES. CONCIERTO ECÓNOMICO
BASQUE COUNCIL OF PUBLIC FINANCES, BASQUE PARLIAMENT, GENERAL COUNCILS, BASQUE TREASURY OFFICE, BASQUE PROVINCIAL TREASURY OFFICE, ECONOMIC AGREEMENT

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

I. INTRODUCCIÓN

En un trabajo anterior publicado en esta Revista (IV-2011 nº 53) analizaba la naturaleza jurídica del Consejo Vasco de Finanzas Públicas (en adelante CVFP). En las conclusiones de aquel trabajo señalaba que los elementos definidores de su naturaleza jurídica pueden ser determinados acudiendo al derecho positivo, la jurisprudencia y la doctrina existente sobre la materia. De su análisis, concluíamos que estamos ante un órgano administrativo suprarinstitucional de carácter singular (no se puede acomodar a los requisitos generales de los órganos administrativos), mixto (político, normativo, deliberante y consultivo) y paritario (entre las instituciones forales y comunes), derivado de la actualización del sistema económico concertado y creado al objeto de acordar la distribución de los recursos ab intra de la Hacienda Vasca (análoga a la Comisión Mixta de Cupo en su relación ab extra), así como para la coordinación de la actividad económica, financiera y presupuestaria de los Territorios Históricos y de su sector público con la Hacienda General del País Vasco.

Respecto a los acuerdos alcanzados en su seno concluíamos que son declaraciones de voluntad política y de juicio de un órgano colegiado singular, sin valor jurídico directo y relativas a las funciones de coordinación financiera tasadas por la Ley, entre los representantes de

los poderes ejecutivos de las instituciones forales y comunes. Están dotadas de un carácter preceptivo y vinculante dirigidas a los respectivos poderes de gobierno con la finalidad de incorporar su contenido al ordenamiento jurídico financiero, mediante la creación, por aquellos, de las normas jurídicas que correspondan a su nivel competencial.

Pues bien, este trabajo pretende finalizar el análisis jurídico iniciado en el número 53 de esta revista y completarla con el estudio de los efectos jurídicos derivados de los acuerdos tomados en el seno del CVFP. A tal fin, analizaremos la repercusión jurídica que supone la toma de acuerdos en el seno del CVFP tanto para las instituciones que la integran como, eventualmente, para los particulares.

En concreto, vamos a analizar los efectos jurídicos de los acuerdos que obligan a las instituciones comunes y forales a coordinar la elaboración de normas jurídicas en dos áreas: una, relativa a la fijación de la aportación financiera mediante ley formal del Parlamento; la otra, en la elaboración y aprobación de los presupuestos (Parlamento/Gobierno Vasco y Juntas Generales/Diputación Foral) que necesariamente deberá reflejar el nivel de la financiación acordado en el CVFP y que delimitará la determinación de los estados de ingresos y gastos de los respectivos presupuestos.



Finalmente trataremos de despejar algunas dudas sobre la posición del particular como sujeto activo para interponer un recurso administrativo/jurisdiccional frente a los acuerdos del CVFP. En este sentido, analizamos si se dan los requisitos jurídicos necesarios para que los acuerdos tengan efectos directos frente a terceros o, si por el contrario y a tal fin, los acuerdos precisan de norma habilitante para su introducción en el ordenamiento jurídico y su ulterior impugnación ante los tribunales.

II. EFECTOS JURÍDICOS INSTITUCIONALES

Si tenemos en cuenta el análisis efectuado sobre el listado de materias que el ordenamiento jurídico financiero otorga al CVFP podemos pensar que en algunos casos, (como en la fijación de las aportaciones de las instituciones forales a las instituciones comunes, elaboración del presupuesto etc.), estas funciones pudieran chocar con las funciones legislativas/normativas propias de otras instituciones (Parlamento, las Juntas Generales de cada Territorio Histórico), así como con las funciones propias del ejecutivo (Gobierno Vasco y Gobiernos Forales de cada Territorio Histórico) en el trámite presupuestario¹.

Las funciones del Consejo Vasco de Función Pública las agrupamos en tres grandes grupos, tal como señalamos en el estudio antes señalado²:

1. Determinar, con arreglo a los principios precisados, la distribución de los recursos definidos, en el artículo 20 de la LTH, y en consecuencia, las aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General de la Comunidad Autónoma, previstas en el artículo 42.a) del EAPV.
2. El estudio y formulación de propuestas al Gobierno y a las Diputaciones Forales sobre cualquier materia relacionada con la actividad económica, financiera y presupuestaria del sector público vasco que, a juicio del Consejo, precise de una actuación coordinada.
3. Todas las demás que se le encomienden en los distintos preceptos de esta Ley³.

En este apartado vamos a analizar los efectos jurídicos de los acuerdos del CVFP en las instituciones generales y forales de Euskadi, en relación a:

En primer lugar, en el procedimiento parlamentario de fijar las aportaciones financieras en el seno del Hacienda Vasca que ulteriormente se consignarán en los estados de ingresos y gastos de los distintos presupuestos. Nos referimos al punto primero de las denominadas funciones del CVFP (determinación de la distribución de los recursos definidos, en el artículo 20 de la LTH, y en consecuencia, las aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General de la Comunidad Autónoma, previstas en el artículo 42.a) del EAPV).

En segundo lugar, en el procedimiento de elaboración del presupuesto de las instituciones forales y comunes del Euskadi de manera coordinada en cumplimiento de los acuerdos generados en el seno del CVFP. Nos referimos al punto segundo de las denominadas funciones del CVFP (coordinación de la actividad presupuestaria).

II.1 La Aportación Financiera de las Haciendas Forales

Respecto de los acuerdos relativos a la metodología de distribución de recursos y la determinación de las aportaciones los acuerdos se asemejan a los trabajos preparatorios de un proyecto de ley elaborado por el Gobierno Vasco (el Gobierno eleva al Parlamento un proyecto de ley de artículo único que se corresponde íntegramente al acuerdo del CVFP y se tramita mediante un procedimiento parlamentario especial).

Su base legal se encuentra en el art. 22 puesto en relación con el 29 LTH y el procedimiento parlamentario contenido en el Reglamento del Parlamento Vasco. En esta materia, los acuerdos se asemejan a actos de trámite con un carácter vinculante para las administraciones representadas en el CVFP así como para el órgano parlamentario destinatario del acuerdo. Los efectos del acuerdo producen en el Gobierno Vasco y en el Parlamento un efecto de puesta en marcha de sus procedimientos de elaboración normativa.

¹ Ver página del nº 53 de la *Revista Auditoría Pública* nº IV-2011, nº 53. Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo. Sevilla 2011.

² Arratibel Arrondo, J.A.: "Análisis de la naturaleza jurídica del Consejo Vasco de Finanzas Públicas" en *Auditoría Pública* nº IV-2011, nº 53. Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo. Sevilla 2011.

³ Arts. 14, 15.1, 20.1, 22, 4.7 y 8, 23.1, 24.5, 25.3, 26, 27.3, 4.5 y 6, 29, disposición adicional 2ª), Disposición adicional tercera.

En este sentido se ha dicho que este órgano específico del entramado institucional de la Hacienda Autónoma Vasca pudiera suponer, en alguna medida, una sustracción a la capacidad legislativa del Parlamento Vasco y/o de las Juntas Generales de cada Territorio Histórico; o viceversa, esto es, que la intromisión del Parlamento Vasco pudiera ser contraria al bloque de constitucionalidad, ya que no garantiza el acuerdo o pacto que debe presidir las relaciones financieras internas de la Hacienda Autónoma del País Vasco.

Esta cuestión fue resuelta por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1988. Para resolver sobre la adecuación a los mandatos constitucionales y estatutarios de la intervención del Parlamento Vasco en estos trámites de fijación según los arts. 22 y 29 LTH en la fijación de las aportaciones de los Territorios Históricos. El fundamento jurídico 11º de la referida sentencia afirma que conviene examinar separadamente tres modalidades de la intervención del Parlamento en relación con las aportaciones financieras de las Haciendas Forales:

Primeramente, el Parlamento Vasco adopta decisiones sobre las aportaciones de los Territorios Históricos con posterioridad y de conformidad con los acuerdos adoptados en el seno del CVFP. En el iter parlamentario ha de tenerse en cuenta, como señala la sentencia, que el Parlamento se pronunciará precisamente sobre el Acuerdo adoptado por el Consejo, y en cuya adopción han intervenido los Territorios Históricos; el Parlamento Vasco podrá rechazar el acuerdo en forma de proyecto de Ley de artículo único o aprobarlo en su totalidad, sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase; y si lo rechazase, deberá el Consejo elaborar «un segundo y definido Proyecto de Ley que se remitirá al Parlamento para su aprobación» (art. 29.1).

La intervención parlamentaria (de rechazo o aprobación en el primer examen: de aprobación –sin otras precisiones– en el segundo examen, si se hubiera rechazado anteriormente) no afecta así materialmente al acuerdo a que hubieran llegado en el Consejo el Gobierno Vasco y los Territorios Históricos, y no hace desaparecer, por tanto, el carácter acordado o pactado de la distribución de aportaciones, ya que, tanto en uno como en otro su-

puesto, le está vedado al Parlamento introducir modificaciones, por vía de enmienda, en el acuerdo alcanzado.

Por otro lado, el que la decisión final venga integrada formalmente por una Ley del Parlamento Vasco aparece justificado por su misma naturaleza, en cuanto afecta tanto a la Hacienda Foral Vasca como a los Territorios Históricos, disponiendo pues de una eficacia general y no limitada a un Territorio Histórico concreto. Esta fórmula es similar a la adoptada por el art. 41.2 e) EAPV con relación al Concierto Económico con el Estado, ya que se prevé la aprobación por ley del cupo correspondiente al régimen de concierto.”

En segundo lugar, otro tipo de intervención del Parlamento Vasco es el recogido en el art. 29, apartado 2, de la LTH. Regula este artículo el procedimiento para decidir sobre aquellos aspectos de la determinación de las aportaciones de los Territorios Históricos sobre los que no se hubiera llegado a un acuerdo en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas; y se prevé que sea el Parlamento Vasco quien lleve a cabo la resolución de las cuestiones discrepantes que existieran, decidiendo sobre los demás en la vía prevista en el apartado 1 del mismo artículo.

A este respecto señala el Alto Tribunal que, la existencia de una vía para resolver aquellas cuestiones en las que los representantes del Gobierno Vasco y los de los Órganos Forales no hayan conseguido llegar a un acuerdo, aparece como requisito imprescindible para la misma existencia y funcionamiento de la Hacienda General de la Comunidad Autónoma, y para la viabilidad de ésta, que se vería comprometida si, por falta de acuerdo, quedaran bloqueadas las aportaciones de los Territorios Históricos destinadas a subvenir a las necesidades de las Instituciones Comunes del País Vasco.

Dada la necesidad de un procedimiento de este tipo, no resulta injustificado que la actualización del régimen foral en este aspecto se haga consistir en encomendar al Parlamento Vasco –compuesto, según previsión estatutaria, por un número igual de representantes elegidos por cada Territorio Histórico– la resolución de esas controversias. Conviene recordar, además, en este punto, que históricamente, en el Concierto de Álava, se preveía

también una fórmula de resolución de discrepancias, que se encomendaba, caso de conflicto entre la Diputación Foral y el Ministerio de Hacienda, a este último, sin perjuicio del propio recurso contencioso-administrativo- art. 23, Decreto de Concierto Económico de Álava, de 26 de noviembre de 1976. Sin duda, el procedimiento ahora adoptado, al encargar una función similar a un órgano distinto e independiente del ejecutivo viene a suponer, mas que una reducción, una garantía añadida al régimen foral históricamente consagrado.”

Una tercera intervención del Parlamento Vasco, es la prevista (en relación con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda) en el apartado 8º del art. 22 de la LTH. Según esta disposición, el Parlamento podrá aprobar, mediante ley de artículo único, y por el procedimiento previsto en el art. 29 de la LTH, la metodología de distribución de recursos y determinación de aportaciones que acuerde el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, y que el Gobierno Vasco elevará al Parlamento como proyecto de Ley: Tal metodología tendrá una vigencia, como mínimo, para un periodo de tres ejercicios presupuestarios. Como consecuencia, y según dispone el art. 29.4 de la LTH, no será necesaria la propuesta anual del Consejo de Finanzas y la correlativa intervención parlamentaria reguladas en los apartados 1 y 2 de ese artículo, “pudiendo elaborarse los Presupuestos del Gobierno y de las Diputaciones Forales en base a las aportaciones que resulten de la aplicación de dicha ley”.

Sin duda este procedimiento, supone un mayor automatismo en la fijación de las aportaciones de los Territorios Históricos, en tanto esté en vigor la metodología prevista en la Ley de que se trata, en comparación con el sistema que regulan los apartados 1 y 2 del art. 29 LTH, esto es, el acuerdo anual en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y la correspondiente aprobación parlamentaria. No obstante, concluye el Tribunal que *la forma de elaboración de la metodología* (mediante su discusión y acuerdo en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas) y *de aprobación en el Parlamento Vasco* (según el art. 29.1

y 2 de la LTH, es decir, en forma idéntica a la prevista para la aprobación de las aportaciones de los Territorios Históricos) *aseguran el carácter convenido o pactado de esa metodología, con intervención de la representación de los Territorios Históricos en su elaboración y propuesta, mediante el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.*

II.2. El Procedimiento Presupuestario

Al abordar la cuestión de la aprobación el presupuesto nos encontramos con la problemática tradicional de la estructura y ordenación de las competencias. Como señala Sainz de Bujanda el “centro de la cuestión lo constituye fundamentalmente el estudio de las relaciones Parlamento-Gobierno en materia financiera”.⁴ En relación a nuestro estudio es monopolio del Parlamento vasco y las Juntas Generales de cada Territorio Histórico. Constituye (Martin Queralt, Lozano, Casado y Tejerizo) “una plasmación del principio de competencia del legislativo para la adopción de las decisiones fundamentales de la actividad política”.⁵

En este sentido, los principios fundamentales sobre los que puede montar el esquema de las competencias presupuestarias en la Hacienda Vasca, siguiendo el planteamiento que hiciera el Seminario de Derecho Financiero de la Universidad de Madrid, y, concretamente el profesor Sainz de Bujanda, son los siguientes:

1. Separación de funciones. Dado que la aprobación del Presupuesto determina, al menos en teoría, la residencia de la supremacía del poder político, y que la consignación de créditos en el presupuesto permite la actuación legítima de los diferentes órganos y servicios de la CAPV, se comprende que el primero de los principios competenciales sea el de la separación de funciones, lo que responde pura y simplemente a la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Aprobar el Presupuesto es legislar, y de ahí la necesidad de la intervención del Parlamento Vasco y cada una de las Juntas Generales de los Territorios Históricos. La ejecución parece entrar de lleno en la función administrativa.

⁴ Sainz de Bujanda, F: “Lecciones de Derecho Financiero”. O. C. pág. 489.

⁵ Martin Queralt, J.; Lozano Serrano, C.; Casado Ollero, G.; Tejerizo Lopez, J.M.; “Curso de Derecho Financiero y Tributario”. O. C. pág. 798.

2. Coordinación de funciones: El juego entre los diferentes titulares de las funciones de los órganos de las instituciones comunes y forales, en cada ámbito de aplicación, supone que las distintas fases del ciclo no quedan independizadas entre sí, sino que están íntimamente entrelazadas.
3. Irrenunciabilidad de competencias: Los órganos de las instituciones comunes y forales no pueden hacer dejación general de sus funciones. Ni el Parlamento Vasco ni las Juntas Generales de cada Territorio ni cada uno de sus ejecutivos pueden renunciar, a priori, al ejercicio de las competencias que les corresponden. De este modo, ni el Gobierno Vasco o las respectivas Diputaciones Forales pueden «encargar» al Parlamento Vasco o a sus respectivas Juntas Generales la preparación del presupuesto, ni éstos pueden abandonar en aquellos, de modo más o menos directo, las competencias que les corresponden en orden a la aprobación de la Ley o Norma Foral de Presupuestos. De ahí, la inviabilidad jurídica de que los parlamentarios puedan presentar proposiciones de ley o de norma foral de Presupuestos Generales⁶.

No obstante, la doctrina ha denunciado que las competencias no se ejercen de modo absoluto por los órganos que las tienen atribuidas. Se dan delegaciones de

esas competencias y se autoriza el ejercicio de otras que desdibujan el esquema de las competencias de los Parlamentos⁷. La razón fundamental que se esgrime para tal afirmación es la decadencia de los Parlamentos en beneficio de la preponderancia de los ejecutivos que se traducen en cuestiones como:

- a) La limitación de los poderes de los Parlamentos: carecen de atribuciones de enmendar libremente el Presupuesto.
- b) El contenido del presupuesto no puede ser libremente determinado por el ejecutivo ni libremente modificado por los Parlamentos ya que se ven condicionados por las decisiones de ejercicios anteriores.
- c) Las normas presupuestarias permiten que la autorización presupuestaria a los ejecutivos se flexibilice de manera que se puedan utilizar los créditos para finalidades distintas de las previstas, se anticipen fondos, o se incorporen remanentes de tesorería de otros ejercicios.

Las consecuencias más importantes de la aprobación parlamentaria de los presupuestos son, siguiendo a Rodríguez Bereijo, las siguientes:

En primer lugar, se asegura el control democrático de los mismos, por el órgano representativo, conectando así con la justificación originaria en el principio de autoimposición⁸.

⁶ De La Hucha Celador, F.: "Introducción al Derecho Presupuestario de la Comunidad Foral de Navarra" O. c., pág.16. En este sentido afirma que se "guarda un mimetismo absoluto con lo establecido por el ordenamiento estatal en orden a la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con la previsiones contenidas en los arts. 134.1 de la Ce y 133.2 del reglamento del congresos de los Diputados".

⁷ Martínez Lago, M. A.: "Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria". Ed, IEF, nº 90 y en "Manual de derecho presupuestario." O.c. págs. 74-75. Afirma que "se han producido consideraciones de orden político para justificar la necesidad de limitación de la iniciativa legislativa presupuestaria del Parlamento, que se basan en las exigencias de un equilibrio político entre los poderes del Estado que intervienen en su aprobación. Entiende que en la tensión de poderes Ejecutivo-Legislativo, en los momentos actuales, "la balanza se ha visto finalmente inclinada del lado del Gobierno, planteándose incluso algún autor si el lado del Legislativo no habrá quedado vacío." Sainz de Bujanda, F.: "Lecciones de Derecho Financiero" O. C. pág. 490-491. Rufian Lizana, D. M^a. "La potestad reglamentaria en materia presupuestaria", en PGP nº 23, 1985, pág. 133, para la autora la Administración ha ido adquiriendo paulatinamente una capacidad de intromisión que ha llegado en algunos casos a relegar la función legislativa. En el marco presupuestario, esta intromisión se ha visto traducida tanto en una serie de limitaciones a los derechos del Parlamento como en una serie de habilitaciones al Ejecutivo que no carecen, desde luego, de importancia. RODRIGUEZ BEREIJO, A.: "La limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el Derecho positivo español", en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, nº 33, 1969, págs. 470 y ss. En función del reparto de competencias entre Gobierno y Parlamento, debe tenerse en cuenta que, como ha señalado el principio de competencia según el cual corresponde al Parlamento el derecho exclusivo de aprobar el Presupuesto, constituye no sólo una regla fundamental del Estado constitucional moderno y origen de los Parlamentos como instituciones de representación política, sino también el eje sobre el que ha girado toda la construcción del Derecho Presupuestario. En este mismo sentido se pronuncian Martín Queralt, J.; Lozano, C.; Casado, G.; Y Tejerizo J.M.: "Curso de Derecho Financiero y Tributario". O. C., págs. 761. Afirma que "A tenor de ese conjunto de previsiones normativas, se hace difícil seguir centrandolo el núcleo de la institución presupuestaria en la autorización del legislativo al ejecutivo para realizar el gasto, llegando incluso a dar ciertos créditos respecto de los que se impone al Gobierno el deber de consumirlos en su integridad, alejando aún más la idea de mera habilitación que anteriormente condensaba el efecto jurídico del Presupuesto.

⁸ Este autor, en su voto particular a la STC 116/1994, de 18 de abril (BOE de 17 de mayo), señala que "la aprobación del Poder Legislativo, sean las Cortes sean las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, tienen como efecto autorizar la realización de los gastos consignados en los Presupuestos en las finalidades y hasta el límite cuantitativo y temporal que se determine específicamente para cada una de sus partidas". En su opinión, el art. 134.1 de a CE "transcendiendo su significación constitucional en tanto formulación de un más general principio de legalidad presupuestaria, en el doble sentido de regla de competencia en las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, y de reserva material de ley que garantice los derechos de los ciudadanos frente al ejercicio abusivo del poder financiero; garantía que resultaría precaria si no se asegurase la aprobación del destino de los gastos públicos por los representantes de quienes han de soportar las cargas públicas necesarias para su sostenimiento; que los gastos públicos se traducen siempre, de un modo u otro, en nuevos y mayores impuestos".

En segundo lugar, mediante la aprobación del Parlamento Vasco o de las Juntas Generales de cada Territorio Histórico de sus respectivos Presupuestos se habilita al ejecutivo para actuar en materia financiera.

Por último, la aprobación por parte del Parlamento Vasco o de las Juntas Generales de cada Territorio Histórico de sus respectivos Presupuestos les compromete en la política de sus respectivos ejecutivos.

Este trámite habitual en la elaboración de los presupuestos de presentación del proyecto aprobado por el ejecutivo ante el poder legislativo tiene una especialidad en el ámbito de las Instituciones Vascas.

En efecto, la específica configuración institucional de la Hacienda Vasca cuanta además del trámite directo de remisión del proyecto de la norma que contiene los presupuestos para un ejercicio determinado, con un trámite suplementario. Nos referimos a la necesidad de presentar ante el CVFP, tanto por las instituciones comunes como por las forales, una serie de información al objeto de materializar las competencias que el ordenamiento jurídico le confieren, en materia de coordinación de las Haciendas que integran la Hacienda Vasca.

Para que la pretendida coordinación sea efectiva la ley ha diseñado un procedimiento específico de elaboración de la norma jurídica correspondiente (Ley/Norma Foral) que se inicia por voluntad de cada una de las instituciones forales y comunes, transita por el CVFP (para acordar su contenido) y los ejecutivos (para su asunción formal) y finaliza con su ulterior trámite legislativo/normativo (Parlamento Vasco/Juntas Generales).

Es necesaria la producción sucesiva de estos procedimientos conexos, preclusivamente engarzados que se integran en un procedimiento que los engloba cuyo resultado es un procedimiento complejo de elaboración normativa en las materias. La apariencia formal en que culmina el procedimiento no es más que la materialización jurídica de un procedimiento complejo, en cuanto que la aprobación mediante ley o Norma Foral (coordi-



nación financiera y económica y presupuestaria) es el último trámite de un proceso condicionado en su validez por los trámites anteriores y, singularmente, por la actividad administrativa en el seno del CVFP.

II.2.1. Ante el Consejo Vasco de Finanzas Públicas

En la primera quincena del mes de septiembre se prepara por el Departamento de Hacienda y se presenta por el Gobierno, al Consejo Vasco de Finanzas Públicas, una serie de datos para dos finalidades⁹:

La primera, de carácter general, para que el CVFP cuente con información suficiente para dar cumplimiento al principio de coordinación de la actividad financiera de los Territorios Históricos y su sector público con la Hacienda General del País Vasco, establecido en el art. 14.2 de la LTH.

La segunda, de carácter particular, para que el CVFP cuente con información para dar cumplimiento a lo establecido en art. 28.1 de la LTH, esto es: la determinación de las aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General, el estudio y formulación de propuestas al Gobierno y a las Diputaciones Forales sobre cualquier materia relacionada con la actividad

⁹ En esta primera quincena del mes de Septiembre se deberá proceder a la elaboración definitiva de la documentación presupuestaria por cada uno de los Departamentos y Entes Públicos, así como el Proyecto de Ley y la información que acompaña al Presupuesto: Anexos de Personal (Administración General e Institucional). Clasificación por programas. Clasificación Orgánica-Económica. Presupuestos de los Organismos Autónomos. Informe Económico-Financiero. Estados Financieros previsionales de los Entes Públicos y Sociedades Públicas. Presupuestos de Entes Públicos y Sociedades Públicas. Presupuestos Consolidados (en términos de Contabilidad Presupuestaria y Patrimonial). Memoria Explicativa de elaboración de los Presupuestos. Proyectos de Inversión. Una vez elaborado se procederá a la remisión de los Anteproyectos Definitivos al Departamento de Hacienda.

presupuestaria del sector público vasco, que a juicio del CVFP, precise de una actuación coordinada, y otras encomendadas en la propia LTH.

El CVFP, en relación con estas funciones señaladas, de acuerdo con las directrices previamente señaladas por le Gobierno Vasco, establecerá el nivel orientativo de crecimiento de los gastos de personal y los gastos de compra de bienes corrientes y servicios en el sector público vasco, así como cualquiera otras medidas que estime de interés para la coordinación presupuestaria y el logro de un crecimiento limitado y controlado de los gastos por operaciones corrientes.

Los datos que tanto el Gobierno Vasco como las Diputaciones Forales deben poner en a disposición de Consejo son de conformidad con el art. 28.8 de la LTH, los siguientes:

a) Situación actualizada de relación de los Presupuestos y previsiones de Ingresos y Gastos del ejercicio en curso y siguiente.

b) Memoria detallada de las inversiones que, en el ámbito de sus competencias, se estima necesario efectuar y su grado de urgencia y orden de prioridad.

c) Sugerencias en orden a proyectos concretos de inversión que, en opinión del Gobierno, deberán realizar en el ejercicio siguiente las Diputaciones Forales en el ámbito de sus propias competencias y viceversa.

d) Cualquier otra información que el Consejo considere procedente para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Además, hay que tener en cuenta que, durante la primera quincena de Octubre se procederá, por un lado, a la fijación por el Consejo Vasco de Finanzas de las aportaciones que deberán efectuar las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma (art. 29 de la LTH) y, por otro, se realizará el análisis de los ingresos previstos a recibir de la Administración Central para financiar las competencias transferidas.

II.2.2. Ante el Parlamento y Juntas Generales

Una vez aprobado este Anteproyecto se marcan ya las normas técnicas complementarias, en caso de que sean necesarias, para la elaboración del Anteproyecto defini-

tivo. Recibido en el Parlamento o las Juntas Generales el Proyecto remitido por el ejecutivo correspondiente, comienza su tramitación, que se adecuará a las previsiones contenidas en los respectivos Reglamentos internos. Una de las características comunes es que el citado Proyecto goza de preferencia para su tramitación respecto de los demás trabajos y el derecho de enmienda de los parlamentarios y Junteros se encuentra sometido a las restricciones cuando las enmiendas propongan un aumento del gasto presupuestado o una disminución de los ingresos previstos en algún concepto. Los Reglamentos internos atribuyen a la Mesa de la Cámara -previo acuerdo de la Junta de Portavoces- la competencia para dictar normas complementarias que ordenen el examen, enmienda, debate y votación del Proyecto de Ley o Norma Foral, en la forma que mejor se acomode a la estructura del Presupuesto.

La fase de debate y aprobación parlamentaria supone la concreción y aceptación por la sociedad del proyecto elaborado por el ejecutivo. En el ámbito institucional del País Vasco el trámite del procedimiento presupuestario de los distintos ejecutivos confluyen en una suerte de procedimientos propios pero que cuentan con ciertos elementos articuladores entre sí. Estos hacen referencia a la homogeneización de plazos temporales que permiten una relación armónica de los flujos financieros existentes entre las distintas Haciendas que constituyen la Hacienda Autónoma. Nos estamos refiriendo a la coordinación de los plazos relativos a la tramitación y aprobación de las distintas Presupuestos Generales cuya financiación deriva, fundamentalmente, de los flujos financieros internos derivados del sistema concertado.

A). La aprobación en las Instituciones Comunes

Una vez finalizado éste, el Gobierno presentará el proyecto de Ley de Presupuestos Generales ante el Parlamento para su examen, enmienda y aprobación, siguiendo el procedimiento fijado en el art. 62 de la LRPE. A este proyecto se acompañan los documentos que fueron remitidos al Gobierno y, que más arriba hemos señalado, todo ello con anterioridad al 1 de Noviembre del ejercicio anterior a que se refiere el citado proyecto. El procedimiento de aprobación de los Presupuestos Ge-

nerales, por el Parlamento Vasco, se encuentra recogido en los artículos 153 a 157 de su Reglamento Aprobado por Acuerdo de Pleno de 30 de junio de 2011, constituyendo el Capítulo. III del Título III del mismo¹⁰.

El Proyecto de Ley remitido por el Gobierno va acompañado de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. Una vez recibido la Mesa del Parlamento efectúa las siguientes actuaciones: ordena su publicación, la apertura del plazo para presentación de enmiendas y su envío a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos.

- Las enmiendas.

El Reglamento del Parlamento Vasco, contiene una amplia regulación de las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. Una vez que se da publicidad al Proyecto de Ley, los Parlamentarios, con el conocimiento del Portavoz de su Grupo expresado en la enmienda, y los Grupos tienen un plazo de 15 días hábiles para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa. Se confeccionará el calendario de trabajo parlamentario. El proyecto de Ley de Presupuestos puede ser enmendado en su totalidad, en una sección completa o en sus Servicios, Capítulo, Artículo y Conceptos. Los tipos de enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos son específicos para este supuesto ya que se alejan del procedimiento común, de conformidad con el art. 155 del Reglamento citado. Este tipo de enmiendas hacen referencia a:

En primer lugar, se producen unas enmiendas técnicas. Son las enviadas por los Departamentos para que las tramite el Grupo o Grupos Parlamentarios que sustentan el Gobierno y que normalmente recogen errores detectados en la confección del documento presupuestario.

En segundo lugar, enmiendas a la totalidad: son las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del Proyecto de Ley y postulen la devolución de éste al Gobierno. Se consideran igualmente enmiendas a la totalidad, las que propongan una redacción alternativa de partes substanciales del Proyecto de Ley, modi-

ficaciones, principios o bases significativas del mismo. También entran en esta clasificación las que supongan una variación positiva o negativa del gasto o del ingreso total. Las enmiendas a un Proyecto de Ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación. En este caso, la Comisión o Ponencia encargada remitirá al Gobierno un Informe sobre la variación prevista del Proyecto de Ley de Presupuestos por el conducto de la Presidencia del Parlamento. El Gobierno deberá dar respuesta razonada en 15 días, transcurrido el cual se entenderá que su silencio expresa conformidad. No se entenderán que suponen aumento de los créditos las enmiendas que, caso de ser aprobadas definitivamente, difieran su efectividad a un ejercicio presupuestario futuro, ni aquellas respecto de las que, si superasen el volumen total de créditos presupuestados, el Parlamento o Grupo proponente indicase en el momento de su presentación con cargo a qué partida del Presupuesto en vigor hubiesen de sufragarse los gastos que ocasionase.

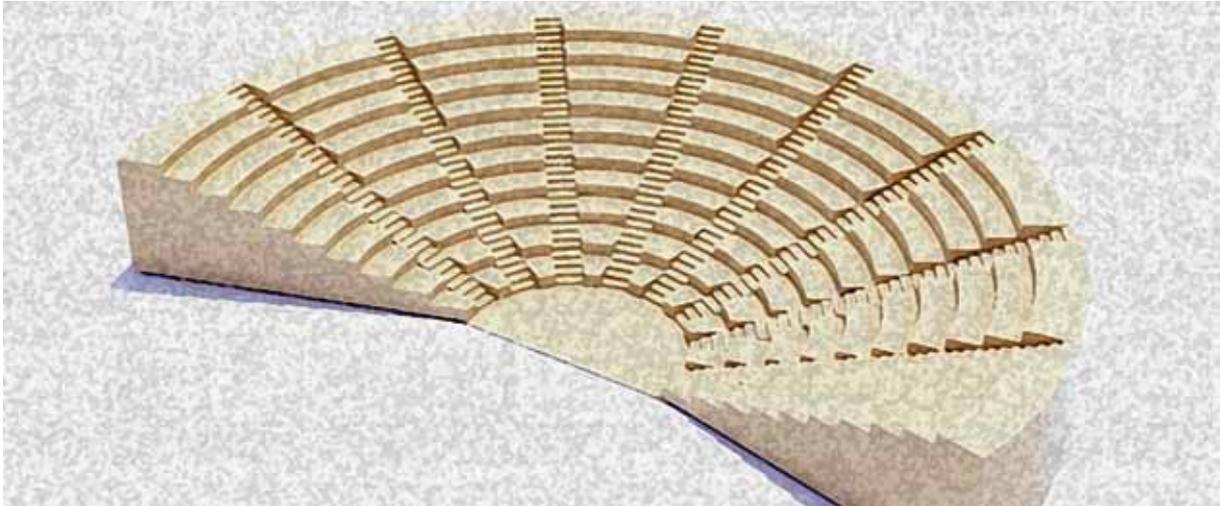
En tercer lugar, enmiendas de impugnación de una Sección o Programa concreto. Serán aquellas que soliciten la devolución de la misma al Gobierno o las que propongan una reordenación alternativa de aquélla. Las enmiendas que supongan incremento de crédito en algunos conceptos únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, en la propia enmienda se propone una baja de igual cuantía en otro concepto presupuestario.

Por último, enmiendas en el articulado del Proyecto de Ley. Las enmiendas al articulado podrán formularse para su supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga en sustitución del artículo enmendado.

- La fase de deliberación en la Comisión

En la fase de deliberación en la Comisión, se confiere al Presidente de la Comisión y el de la Cámara la facul-

¹⁰ De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento, en las fases correspondientes al estudio y aprobación de los Presupuestos Generales de la CAPV se aplica el procedimiento legislativo común establecido para los proyectos de leyes, salvo las especialidades que se contienen en los artículos citados (153 a 157). En este sentido, la tramitación de los proyectos de Ley de Presupuestos goza de preferencia respecto a los demás trabajos de la Cámara. Del mismo modo el debate del Presupuesto se refiere al texto articulado y al estado de autorización de gastos, sin perjuicio del estudio de otros documentos que lo acompañan.



tad de ordenar los debates y votaciones en la forma que más se acomode a la estructura del presupuesto. Con todas las enmiendas que se reciben, se comienza el debate en comisión, uno de cuyos objetivos es servir de filtro para el posterior debate en Pleno.

Durante el debate las enmiendas pueden ser rechazadas, aceptadas, retiradas o bien se pueden introducir enmiendas transacciones. El debate a la totalidad procede cuando se hubieren presenta enmiendas a la totalidad en plazo. Una finalizada la deliberación, el Presidente somete a votación la devolución o no del Proyecto al Gobierno, o, en su caso la adopción del texto alternativo presentado como base para el trabajo parlamentario. Si la Comisión acuerda la devolución del Proyecto o la adopción del texto alternativo, el Presidente de la Comisión lo comunicará al Presidente de la Cámara para que se someta al Pleno la ratificación del acuerdo adoptado en Comisión. En caso de ratificación el acuerdo en este sentido se traslada al Gobierno y el Proyecto queda rechazado. En caso contrario, se devuelve a la Comisión para proseguir su tramitación. Si la Comisión decide rechazar las enmiendas a la totalidad del proyecto, o

el acuerdo de devolución del mismo al Gobierno, o la adopción no fuera ratificada por el Pleno, la Comisión considerará las enmiendas al articulado si las hubiera.

En el caso de aceptación de las enmiendas, y dado que habitualmente implicará repercusión económica en el Presupuesto, será preciso realizar por parte de la Dirección de Presupuestos el ajuste técnico necesario para configurar definitivamente el Presupuesto. Finalizado el Debate en Comisión se confecciona un resumen donde queda reflejada la situación de Enmiendas Debatidas en Comisión¹¹.

La Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos, tras el debate y votación de las enmiendas presentadas, elevará al Pleno de la Cámara un dictamen del Proyecto de Ley donde se habrán recogido las modificaciones propuestas en las enmiendas que hayan sido aprobadas en este debate¹².

- La fase de deliberación en el Pleno del Parlamento.

En la fase de deliberación en el Pleno del Parlamento en relación a las enmiendas no resueltas en Comisión y los votos particulares (presentación por parte del Go-

¹¹ El resumen contiene: Nº total de enmiendas debatidas. Nº total de enmiendas retiradas (por el propio Grupo enmendante por haber recibido la información necesaria o porque decae al no tener en esos momentos razón de ser). Nº total de enmiendas rechazadas (éstas son las que pasan al pleno). Nº total de enmiendas aceptadas. Nº total de enmiendas transaccionadas. Nº total de enmiendas empatadas: son aquellas que al coincidir con varios grupos en unas enmiendas concretas y sin necesidad de realizar una transaccional, puede ser aceptada; aprobada por empatar o coincidir varios en lo mismo.

¹² Los grupos políticos tendrán 48 horas para decidir cuáles de sus enmiendas que han sido rechazadas en Comisión desean reservar para su debate en el Pleno de la Cámara.

bierno de aquellas enmiendas aprobadas en Comisión y que interesa volver a debatir) se culmina el proceso parlamentario¹³.

Aprobados los Presupuestos de la CAPV, el Gobierno puede presentar Proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario. Tras él se confecciona definitivamente la Ley de Presupuestos Generales y se procede a la difusión de dichos ejemplares, tras la publicación previa de la Ley en el B.O.P.V.

B). La aprobación en las Instituciones Forales

No vamos a entrar en el procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales de cada una de las Instituciones Forales ya que en lo fundamental es prácticamente igual al señalado para las Instituciones Comunes. No obstante, no interesa resaltar para nuestro trabajo que la articulación de los plazos para la presentación y aprobación de los distintos presupuestos se evidencia en las normas reguladoras de procedimiento presupuestario.

En este sentido, para las Instituciones Forales, los plazos para presentar el proyecto de Norma Foral de Presupuestos Generales del Territorio Histórico a las correspondientes Juntas Generales se disponen de la siguiente manera: el art. 46 de la Norma Foral 53/1992, del Territorio Histórico de Alava dispone que se debe presentar con anterioridad al 15 de noviembre del ejercicio anterior. Para el caso del Territorio Histórico de Gipuzkoa,

el art. 44 de la Norma Foral 17/1990, con anterioridad al 1 de noviembre del ejercicio anterior. Para el caso del Territorio Histórico de Bizkaia, el art. 51 de la Norma Foral 10/1997, de 14 de octubre, con anterioridad al 31 de octubre del ejercicio anterior al que se refiere.

La articulación de los plazos de presentación de los distintos proyectos de presupuestos tiene una incidencia trascendental en la financiación y presupuestación de las instituciones vascas. Decimos esto, por que estas normas obligan a que sea en el mes de octubre, a más tardar, cuando se proceda a la determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de las Instituciones Comunes durante el ejercicio siguiente. En este sentido, entendemos que, indirectamente, el art. 29.1 de la LTH y la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al período 2007-2011 determinan un criterio de armonización de los plazos de presentación de los proyectos de presupuestos, al señalar que si no existe ley de aportaciones para un período concreto la aprobación de las aportaciones debe ser efectuada por el CVFP a más tardar el 15 de octubre. Esta armonización de los plazos es indispensable ya que de lo contrario, por ejemplo, no se podrían incluir las aportaciones de las Haciendas Forales previamente determinadas en los Presupuestos Generales de la CAPV.

¹³ El procedimiento, sucintamente descrito, es el siguiente: una vez dictaminado el Proyecto en Comisión, el debate en el Pleno podrá comenzar por la presentación que de la iniciativa del Gobierno haga un miembro del mismo y por la que del Dictamen haga un parlamentario de la Comisión, cuando así lo hubiera acordado ésta. Si no se hubieran acordado votos particulares al Dictamen ni se hubieran reservado enmiendas, la Presidencia somete a votación el Dictamen en su totalidad. Caso de reservarse enmiendas ala totalidad, se procede a un sólo debate. Concluido el debate, el Presidente someterá a votación la devolución o no del Proyecto al Gobierno y, en su caso, la adopción del texto alternativo presentado. Si el Pleno aprueba una enmienda a la totalidad de la s que propongan un texto alternativo, se dará traslado del miembro a la Comisión correspondiente, publicándose en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco y abriéndose un nuevo plazo de presentación de enmiendas sobre el articulado. Finalizado el debate a la totalidad sin que se hubiera acordado la devolución del proyecto al Gobierno, o la asunción del texto alternativo, comenzará la discusión del articulado, procediéndose, respecto de cada artículo, a debatir los votos particulares u enmiendas que le afecten. Durante el debate, la presidencia puede admitir enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales. Sólo pueden admitirse a trámite enmiendas de transacción entre las presentadas y el texto del Dictamen cuando ningún Grupo parlamentario se oponga a su admisión y ésta comporte la retirada de las enmiendas respecto de los que no se hubieran mantenido votos particulares o enmiendas. El Gobierno puede retirar un Proyecto en tramitación, siempre que no haya sido aprobado en su totalidad el dictamen por parte de la Comisión.

III. EFECTOS JURIDICO FRENTE A TERCEROS

Una vez analizados los efectos jurídicos de los acuerdos del CVFP en las instituciones competentes nos preguntamos si los mismos despliegan algún efecto directo frente a otros terceros.

Ya hemos señalado que los acuerdos están dirigidos a los poderes de los gobiernos de la CAPV y de cada uno de los Territorios Forales. Produce sus efectos en las relaciones interórganicas. No dan lugar a relaciones jurídicas intersubjetivas. Únicamente van dirigidos a las Administraciones afectadas.

A *sensu* contrario, los acuerdos son declaraciones sin trascendencia externa ya que de su contenido no se deduce que puedan crear derechos o imponer obligaciones para los particulares. (art. 55 LRJPA). Los acuerdos son actos que desarrollan su eficacia en el interior de las organizaciones administrativas. El Tribunal Supremo sólo confiere a las resoluciones o manifestaciones de voluntad creadoras de situaciones jurídicas el carácter de actos administrativos a los efectos de enjuiciamiento jurisdiccional. Rechaza por que sea acto administrativo “cualquiera otra declaración o manifestación que, aunque provenga de órganos administrativos no sea por si misma creadora o modificadora de situaciones jurídicas”.

En este sentido, los acuerdos no reúnen los requisitos objetivos y formales que la LRJPA (arts. 53 y ss) establece para que los actos administrativos resulten válidos y produzcan efectos externos a los particulares, ni contienen manifestaciones con trascendencia externa que puedan crear un derecho o imponer una obligación a los particulares.

Estas consideraciones previas apuntan algunas vías de reflexión en torno a la posición jurídica que ocupa el particular/administrado ante los mismos. En este sentido, la posición del particular como sujeto activo para interponer un recurso administrativo/jurisdiccional frente a los acuerdos del CVFP cuenta con las dificultades que hemos señalado y que agrupamos en las siguientes:

En primer lugar, **no estamos ante normas jurídicas**. Estamos ante actos de un órgano administrativo colegiado de carácter singular derivado del sistema concertado que comparte similar naturaleza jurídica con los

órganos originarios de dicho sistema (especialmente con la Comisión Mixta del Concierto).

El CVFP adopta acuerdos, término que en ningún caso equivalente a norma, esto es, sus decisiones no tiene valor jurídico, no crean derecho. La Ley no le confiere potestades reglamentarias (recordar que para la potestad reglamentaria se encuentra definida para la Administración de la CAE en el art. 59 y ss de la LG y para las Administraciones Forales en sus propias normas de organización y funcionamiento, antes citadas). Estos acuerdos son de carácter interno y no tiene eficacia jurídica externa directa. Su eficacia resultará del acto propio de aprobación/asunción del acuerdo por parte de los órganos competentes de cada nivel de Gobierno y de sus poderes legislativos/normativos. Cosa distinta es que el CVFP tenga que intervenir necesariamente, por mandato legal, en determinadas deliberaciones para alcanzar acuerdos previos a su incorporación a una norma que ulteriormente dicten los poderes legislativos/normativos correspondientes. Por tanto, carecen de fuerza ejecutiva per se y no innovan el ordenamiento jurídico financiero. Son acuerdos de naturaleza política y técnica que requieren un soporte jurídico formal para su incorporación a dicho ordenamiento.

En algunas materias (reparto de recursos arts. 29 en relación con el 22 LTH) el procedimiento para alcanzar acuerdos o resolver discrepancias y elaborar la norma jurídica que les de dote de eficacia frente a terceros es muy detallado. En el resto de materias relacionadas con informes, estudios y propuestas para coordinar la actividad financiera, económica y presupuestaria no dispone de un procedimiento específico.

Por tanto, la incorporación del contenido de los acuerdos del CVFP se produce mediante la (“conversión”) elaboración de la/s norma/s jurídica/ que corresponda/n en relación a la materia objeto de acuerdo y nivel competencial (instituciones comunes y/o forales). La integración formal de los acuerdos en el ordenamiento jurídico, al objeto tener eficacia jurídica externa, en ocasiones deberá ser mediante Ley del Parlamento (eficacia general) o, mediante normas forales (eficacia limitada, al territorio histórico).

En segundo lugar, este órgano tiene atribuidas **funciones** de coordinación de la actividad financiera, económica y presupuestaria en el seno de la Hacienda Pública Vasca como el CPPF entiende de la coordinación de esa misma actividad para las materias y las Haciendas de régimen común.

En tercer lugar, este órgano “sustituye” a los órganos de gobierno de las cuatro Administraciones representadas en la deliberación y acuerdos de elaboración normativa en las materias objeto de coordinación. Por decirlo gráficamente, resulta ser un “consejo de gobierno de los cuatro consejos de gobierno” para el cumplimiento de las funciones encomendadas por la Ley. Entre estas funciones **destacan la formulación de proyectos normativos** que deberán ser asumidos por cada nivel de gobierno para su ulterior tramitación en sede parlamentaria/juntas generales. En este sentido, los acuerdos alcanzados en el seno del CVFP se asemejan a los denominados actos de dirección política.

En cuarto lugar, la **existencia previa de un acto administrativo impugnabile** es un presupuesto esencial para que el particular afectado pueda utilizar los medios de impugnación en vía administrativa y judicial (art. 107.1 LRJPA y art. 1 LJ). En este sentido, recordamos que el art. 38 EAPV y las normas de gobierno de los Territorios Histórico y de la CAE establecen que los actos y acuerdos emanados de los órganos ejecutivos y administrativos del País Vasco serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa en referencia a los arts. 24.1, 103 y 106 de la CE y 8 LOPJ así como art. LJ. Los acuerdos no reúnen los requisitos objetivos y formales que la LRJPA (arts. 53 y ss) establece para que los actos administrativos resulten válidos y produzcan efectos externos a los particulares, ni contienen manifestaciones con trascendencia externa que puedan crear un derecho o imponer una obligación a los mismos.

En quinto lugar, la interposición de recurso administrativo da lugar al nacimiento de un deber por parte de la Administración de resolverlo. La singular naturaleza jurídica de estos acuerdos hace cuanto menos dudoso plantear la posibilidad de admitir un recurso frente a los acuerdos del CVFP ya que **no parecen reunir alguno de**

los requisitos para ser objeto de recurso. De no darse esas circunstancias la **resolución deberá declarar la inadmisibilidad** del mismo (103 y 113 LRJAP).

En sexto lugar, hemos calificado a los acuerdos como **actos administrativos colegiados singulares de trámite** integrados en un procedimiento complejo de elaboración de normas jurídicas derivado del sistema concertado (en su relación ab intra) que tiene su reflejo en la Comisión Mixta (en su relación ab extra). En este sentido, entendemos que comparten las características definitorias de los actos de trámite (recordamos esta categoría de actos no son impugnables en vía administrativa (107.1 LRJPA) ni en contencioso-administrativa (37 LJ)).

En séptimo lugar, los acuerdos son actos administrativos colegiados singulares que **no afectan a los derechos e intereses de los particulares.** Afectan a las relaciones interórganicas de las cuatro Administraciones públicas a los que van dirigidos. En este sentido, el requisito subjetivo de la **legitimación se presenta harto complicado de justificar**, teniendo en cuenta que los acuerdos no van dirigidos a titulares con derechos o intereses legítimos individuales o colectivos y, por lo tanto, no puedan afectar a sus intereses (art. 31 y 19 y ss LRJPA). Es difícil pensar en algún caso que se de una relación unívoca de un potencial interesado frente al contenido de un acuerdo del CVFP en virtud de las materias de su competencia. Más difícil será pensar en una situación en la que la hipotética anulación de un acuerdo del CVFP originara automáticamente un efectos positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) pero cierto para el recurrente (por todas, STC 52/2007, de 12 de marzo, FJ 3).

En sexto lugar, el CVFP **no tiene atribuidas competencias en materia de resolución de recurso.**

En séptimo lugar, como última reflexión quisiera reparar nuevamente en el **carácter de dirección política** fundamentado en la actualización y novación del sistema concertado. De ahí que en los acuerdos relativos a la distribución de recursos y las aportaciones se hacen evidentes algunos de los elementos definidores de los actos emanados de órganos denominados soporte de la actividad política. En este sentido, el TC (en sus sentencias 45/90 196/1990, 220/1991) ha señalado como acto polí-



tico la decisión del gobierno de enviar al Parlamento un proyecto de ley (u otras semejantes), a través de las cuales el Gobierno cumple también la función de dirección política, obviamente sin perjuicio del enjuiciamiento de los derechos fundamentales, los elementos reglados del acto, y la determinación de las indemnizaciones procedentes por la jurisdicción contenciosa-administrativa (STS 28.06.1994 STS 4 abril 1997. En este sentido, los acuerdos son el resultado de una voluntad común de los ejecutivos autónomos y forales que dan sentido a su responsabilidad en la gestión de la política financiera ante el Parlamento.

Dicho todo esto, queda patente la dificultad de admitir un recurso administrativo contra acuerdos del CVFP sin perjuicio de la tutela efectiva de los tribunales (24.1 CE) y del poder de control de la actividad administrativa asignado a la Jurisdicción contenciosa-administrativa. La resolución de inadmisión pondrá fin al procedimiento iniciado en vía administrativa y abrirá la vía jurisdiccional.

En mi opinión, el contenido del acuerdo no será directamente recurrible por los particulares hasta tanto en cuanto no se elabore y publique la norma jurídica que la sustente y la convierta en parte del derecho positivo. Estos acuerdos no reúnen ni los requisitos necesarios para

tener efectos directos externos ni los requisitos para ser recurridos en vía administrativa. Únicamente su incorporación al ordenamiento jurídico mediante la publicación de la norma correspondiente permitirá el acceso al control jurisdiccional.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

De lo dicho hasta ahora obtenemos algunas consideraciones en relación a los efectos jurídicos de los acuerdos del CVFP.

A). La articulación suprainstitucional

La necesaria tramitación ante el CVFP de los correspondientes Proyectos de Presupuestos de las Instituciones Comunes y Forales se constituye como una fase previa entre las correspondientes a la aprobación del proyecto de presupuestos por el ejecutivo y su elevación al Parlamento o Juntas Generales. Es una subfase entre las fase de elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales de las Instituciones Comunes y de las Instituciones Forales. No se da en ninguna otra Comunidad Autónoma un procedimiento similar. La naturaleza de esta subfase en el procediendo de elaboración y aprobación presupuestaria es eminentemente política. En su horizonte se sitúa la coordinación presupuestaria y del gasto público de la Hacienda Autónoma, en general, y de cada nivel de hacienda que la integra.

B). La preponderancia de los ejecutivos

De las normas estatutarias, LTH y las normas de régimen presupuestario de las Instituciones Comunes y Forales deducimos la competencia respectiva de los ejecutivos y del Parlamento y Juntas Generales en orden a la presentación del proyecto de Ley o Norma Foral de Presupuestos, reproduciendo el esquema clásico de distribución de competencias presupuestarias. Los ejecutivos de las instituciones comunes y forales ocupan una posición preponderante en la tramitación de los Presupuestos de ambos niveles institucionales. Se deriva de la facultad exclusiva de iniciativa ante el parlamento o las respectivas Juntas Generales.

Observamos que el monopolio de la iniciativa legislativa a favor de los ejecutivos se recoge tanto en el EAPV y LTH, como en las normas de régimen presupuestario de cada nivel institucional. Por el contrario, la limitación de las competencias del Parlamento Vasco y las Juntas Generales no aparecen en estos niveles normativos sino en normas, como el Reglamento del Parlamento Vasco, en el caso de las Instituciones Comunes.

En este sentido, las restricciones y limitaciones del derecho de enmienda del Parlamento Vasco son similares a las establecidas en el ámbito estatal y de otras CCAA¹⁴. En el caso de las Instituciones Comunes, el Gobierno Vasco tiene la exclusividad de la iniciativa legislativa en orden a la presentación del correspondiente Proyecto de Ley. Pero además, el art. 124 del RPV exige la previa conformidad del Gobierno para la admisión a trámite de las “enmiendas a un Proyecto de Ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”.

C). La articulación de los plazos de elaboración de los presupuestos

Se produce una articulación de los plazos de presentación de los distintos proyectos de presupuestos tiene una incidencia trascendental en la financiación y presupuestación de las instituciones vascas. En principio, no existe norma del bloque de constitucionalidad, ni ordinaria (LTH) que establezca la obligación de estable-

cer unos plazos determinados para la presentación ante el Parlamento Vasco y las respectivas Juntas Generales del Proyecto de Ley o Norma foral de presupuestos por parte de los respectivos ejecutivos. Mucho menos existe norma expresa que obligue a una coordinación temporal que sea igual o similar para presentación de los cuatro Presupuestos.

No obstante, las normas de régimen presupuestario que hemos analizado, establecen unos plazos de presentación de los proyectos de Presupuestos Generales muy similares. En nuestra opinión, además de la razón de orden coordinador derivado del reparto de los recursos concertados entre las instituciones Comunes y Forales, vía aportaciones de estas últimas a los Presupuestos de las primeras, con la intervención preceptiva del CVFP, pudiera existir una razón de índole más estrictamente jurídica. Me refiero, a la interpretación, en sentido amplio, del contenido coordinador del art. 15.2 de la LTH. No se puede negar que los plazos de presentación del proyecto de Presupuestos se encuentran dentro del procedimiento de la materia presupuestaria que, de ser coordinada, habrá de hacerse conforme a los criterios utilizados por el procedimiento presupuestario de las Instituciones Comunes.

Ello no significa, desde nuestro punto de vista, que esta coordinación de criterios imponga establecer exactamente el mismo plazo de manera que se ajusten a la distinta complejidad y especificidad de cada uno de los Presupuestos, siempre que se garantice la intervención del Parlamento y las Juntas Generales con el fin de que ejerzan plenamente su función. Esto se ha de traducir en que estos órganos cuenten con un período de tiempo suficiente para examinar, debatir, enmendar y, en último término, aprobar si así lo estiman oportuno el Proyecto de Ley o Norma Foral remitido por el ejecutivo.

D). Irrecorribilidad de los acuerdos

Los acuerdos del CVFP son actos administrativos colegiados singulares de trámite y, básicamente, de dirección política y técnica. Se encuentran integrados en un procedimiento complejo de elaboración de normas

¹⁴ Por ejemplo, tanto el art. 134.6 de la CE como el art. 133 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Del mismo modo el art. 152.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra.

jurídicas derivado del sistema concertado. Hemos concluido que no reúnen ni los requisitos jurídicos necesarios para tener efectos directos externos ni los requisitos para ser recurrido en vía administrativa. Finalmente, su incorporación al ordenamiento jurídico se efectúa mediante la elaboración y publicación de la norma correspondiente que permitirá el acceso al control jurisdiccional.

BIBLIOGRAFIA

Arratibel Arrondo, J.A.: "Bases y principios jurídicos del tránsito de una Hacienda vasca territorial a una Hacienda vasca integrada: órganos e instituciones comunes." Ed. Gobierno Vasco. IVAP-HAEE. 1999. "Análisis de la naturaleza jurídica del Consejo Vasco de Finanzas Públicas", en Auditoria Pública nº IV-2011, nº 53. *Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo*. Sevilla 2011.

De la Hucha Celador, F.: "Introducción al Derecho Presupuestario de la Comunidad Foral de Navarra".

Jimenez Asensio, R.: "El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico." Ed. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 47 (II), enero-abril 1997.

Martin Queralt, J.; Lozano Serrano, C.; Casado Ollero, G.; Tejerizo Lopez, J.M.: "Curso de Derecho Financiero y Tributario".

Martinez Lago, M. A.: "Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria". Ed, IEF, nº 90.

Olmos Barrio, F.: "Valoración del Cupo desde el sistema interno de distribución de Recursos y en comparación con el Sistema LOFCA de Régimen Común", en Actas V Semana Delegación en Corte de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País. Madrid, 1997.

Rodriguez Bereijo, A.: "La limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el Derecho positivo español", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 33, 1969.

Rufian Lizana, D. M^a.: "La potestad reglamentaria en materia presupuestaria", en PGP nº 23, 1985.

Sainz De Bujanda, F.: "Lecciones de Derecho Financiero".

Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1988, de 26 de abril.