

La disciplina constitucional de los Presupuestos Generales del Estado y su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas*

1. La disciplina constitucional de los Presupuestos.– 2. Función legislativa, función presupuestaria: acerca del contenido normativo de la Ley de Presupuestos, entre lo posible y lo específicamente previsto.– 3. La limitada aplicabilidad del art. 134.7 CE en el ámbito de las Comunidades Autónomas: La STC 116/1994.– 4. La disciplina constitucional de la prórroga de los Presupuestos.– 4.1. Sobre la JTC acerca de la prórroga, su automaticidad y alcance en el ámbito de las Comunidades Autónomas.– 5. Las limitaciones constitucionales a la modificación de los Presupuestos: cuestiones abiertas por las SSTC 223/2006 y 242/2006.

1. LA DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DE LOS PRESUPUESTOS

Desde el punto de vista jurídico los Presupuestos son una institución exquisitamente moderna en cuanto constituyen el resultado y el medio para que la actividad financiera del Estado pueda ser sometida a control, es decir, regulada mediante criterios jurídicos. Hablar de Derecho Presupuestario significa, si no queremos producir equívocos, hablar de un conjunto de normas y principios jurídicos que suponen división de poderes, Cámaras representativas y Ejecutivos jurídicamente responsables.

La plasmación de esos principios jurídicos en normas que vinculan a los poderes públicos suponen el corolario de esta perspectiva y el núcleo a partir del que se puede hablar de la posibilidad de un Derecho Presupuestario como parte del Derecho Financiero, en cuanto conjunto de normas que tienen por objeto el régimen jurídico de la actividad financiera del Estado.

Desde nuestra Constitución gaditana de 1812, en todos los textos constitucionales que han jalonado nuestro siglo XIX es posible encontrar preceptos que

* El origen de estas páginas está en las *Notas* que me sirvieron para mi intervención en el *Curso de Derecho Parlamentario* que bajo el lema **La función financiera y presupuestaria de los Parlamentos Autonómicos**, se desarrolló en la Universidad Jaume I de Castellón y en la magnífica sede de las Cortes Valencianas los días 22 de febrero y 1 de marzo de 2007 dirigido por el Profesor Germán Orón Moratal, a quien agradezco su invitación, así como a Francisco Visiedo Mazón, Letrado-Director de Estudios, su exquisita hospitalidad y sus atenciones. Mi viejo amigo Rafael Navas, Consejero Mayor de la Cámara de Cuentas de Andalucía, me invita a participar en este número de *AUDITORÍA PÚBLICA* y me ha parecido oportuno poner por escrito y desarrollar aquellas ideas.

regulaban los Presupuestos del Estado, atribuían competencias para su aprobación o establecían los principios por los que habrían de regularse. Con ello se quiere poner de relieve la importancia que en todo momento se ha atribuido al documento presupuestario en el seno de la organización jurídico constitucional del poder político. Esta relevancia ha llevado a algunos a afirmar la íntima conexión existente entre el progresivo protagonismo de las Cámaras, su efectiva asunción de competencias, en suma, y el régimen jurídico constitucional del Presupuesto.

En efecto, con no poca frecuencia el debate presupuestario en la Cámara ha sido el origen o la ocasión de plantear cuestiones íntimamente ligadas a problemas jurídicos constitucionales de supremacía del poder político. Hacer la historia del Derecho Presupuestario europeo del siglo XIX es hacer la historia de la constante tensión entre Cámaras representativas y Gobierno, es hacer la crónica del creciente sometimiento al control por parte de las Cámaras representativas de la actividad financiera del Estado que se expresa en cifras en los Presupuestos; también, desde luego, la constatación de un relativo fracaso en el efectivo control de esa actividad.

En cualquier caso, estudiar el Presupuesto desde la perspectiva jurídica es adentrarse en el núcleo esencial del objeto del Derecho Público entendido éste como el conjunto de normas que regulan la actuación de los poderes públicos; es, sin más, estudiar uno de los pilares del Estado de Derecho.

Como es sabido, la CE ha seguido con la tradición ya apuntada y ha hecho objeto del art. 134 a los Presupuestos Generales del Estado, sin que constituya el único precepto constitucional donde directa o indirectamente pueden encontrarse referencias a esta materia (por ejemplo, los arts. 135 y 136 CE, entre otros).

Es evidente que en el citado precepto constitucional sólo se encontrará el núcleo de las cuestiones que el constituyente consideró de mayor relevancia,

tanto como para reservarlo a la fuente de mayor protección y estabilidad jurídica del ordenamiento: la Constitución.

En primer lugar, el art. 134 contiene una regla de atribución de competencias: tanto en cuanto a la fijación de los órganos que habrán de detentarla, como en relación con el objeto de esa competencia. Se establece qué deberá hacer, en cada momento del procedimiento presupuestario, cada uno de esos órganos, así como qué órgano es competente en cada uno de los momentos del ciclo presupuestario.

El art. 134 CE es en este sentido un precepto que fija la distribución de las competencias en materia presupuestaria. En cierto modo es una norma sobre la producción normativa, es decir, una regla de establece qué órganos deben intervenir en la formación, aprobación, y modificación, en su caso, de los Presupuestos.

En cuanto formalmente es una Ley el acto mediante el que se aprueban los Presupuestos se habla, no sin cierta impropiedad, de reserva de Ley en materia presupuestaria. Ya veremos, más adelante, por qué convendría, para evitar equívocos, hacer referencia a una cuestión de atribución competencial o funcional que advirtiera de las evidentes diferencias que existen entre lo que aquí se está regulando y la reserva de ley. Con independencia de que así se responde mejor a lo que se dispone en el art. 66.2 CE y al propio régimen jurídico de lo que se establece en este art. 134, régimen inasimilable al de las materias regidas por el principio de reserva de ley.

Se produce en cierto sentido aquí la quintaesencia del equilibrio de poderes que constituye uno de los hilos conductores de la interpretación de nuestro texto constitucional en cuanto Gobierno y Cámaras participan inexorablemente en la toma de decisiones respecto del plan financiero del Estado para el ejercicio económico.

En segundo lugar, ordena el art. 134 CE lo que debe ser el contenido esencial del Presupuesto, es decir, lo que en todo caso habrá de encontrarse allí: la totalidad de los gastos e ingresos del sector públi-

co estatal, así como la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Será en todo caso la exposición cifrada del plan financiero del Estado, del sector público estatal, con carácter anual. La JTC ha *revaluado* notabilísimamente este precepto en la medida en que a partir de la STC 84/1982 ha comenzado a hablar de contenido *esencial*; de *núcleo indisponible* (STC 65/1987); de contenido *mínimo*; en suma, del Presupuesto como acto de contenido constitucionalmente definido, caracterización, al cabo, que le ha servido para discernir acerca del contenido eventual y su legitimidad constitucional, abandonando la línea abierta por la STC 27/1981 en la interpretación del 134.7. Ahora, fundando el argumento en el art. 134.2, se llegará a hablar de la posibilidad de que el Presupuesto contenga *disposiciones de carácter general en materias propias de Ley ordinaria* a condición de que *guarden relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gasto de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan* (STC 63/1986).

No será éste de la anualidad el único principio al que se referirá el texto constitucional, también a la universalidad se hará mención en cuanto se predica del contenido del Presupuesto la exigencia de que contenga la totalidad de los gastos e ingresos. Cuestión que constituirá una de las ideas base sobre las que se cimentará la STC 3/2003, a la que nos referiremos más adelante. La consecuencia del carácter temporal de la norma presupuestaria también encontrará acomodo en el texto constitucional en la medida en que se prevé asimismo la consecuencia de la inexistencia de Presupuesto aprobado en el momento de la expiración del plazo de los del año anterior (art. 134.4 CE).

La práctica sobre la prórroga presupuestaria ha sido deleznable, señaladamente en el entendimiento de la exigencia constitucional de su automaticidad. Con frecuencia ésta se ha obviado, acudiendo a innecesarias normas que la regulaban, con clamorosas transgresiones de las exigencias constitucionales

derivables de este art. 134 CE. La única vez que el TC se ha enfrentado con un supuesto de prórroga ha sido con ocasión de una *kafkiana* situación originada en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. A la STC 3/2003 prestaremos nuestra atención más adelante.

El encaje del ámbito temporal al que se refieren los párrafos 134.5 y 134.6 CE es cuestión propédeutica de primer orden que tampoco ha sabido leer correctamente nuestro TC. Nótese que no será prurito profesoral el admitir que para poder entender las relaciones —a primera vista, contradictorias— que se producen entre el art. 134.1 y los dos párrafos citados es necesario no perder de vista que se refieren a dos momentos bien diferenciados de la vida de la norma presupuestaria.

El art. 134.1 atribuye competencias en el momento del alumbramiento del Presupuesto. Es decir, se trata de distribuir las competencias de Gobierno y Cortes en el momento de la aprobación o, para ser más precisos, a fin de que la norma presupuestaria pueda aprobarse.

Por el contrario, el encaje temporal, es decir, el momento al que se refieren los párrafos 5 y 6 del art. 134 es el de su eventual modificación —*Aprobados los Presupuestos...*—, o lo que es lo mismo, durante la ejecución del Presupuesto aprobado.

Si atendemos a la JTC, esta distinción debe antojarse sutil en extremo; nunca se ha planteado así la cuestión el TC; es más, ha confundido ambos momentos, trasladando al ámbito (temporal) de la aprobación, exigencias justificables sólo si se predicán del contenido (presupuestario, es decir, *presupuestado*) ya previamente aprobado, es decir, durante el momento de la ejecución de los Presupuestos. De esta cuestión, recientemente, se ha ocupado el TC en dos Sentencias a las que también me referiré porque tienen por objeto cuestiones suscitadas en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, concretamente en el caso de la STC 223/2006, la de Extremadura; en el de la STC 242/2006, la del País Vasco.

Finalmente se encuentran en el art. 134.7 CE algunas limitaciones específicas en relación con el contenido normativo de la norma presupuestaria que han posibilitado diversas interpretaciones acerca de la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos, aspecto de alcance teórico indudable al que nuestra jurisprudencia constitucional no acaba de dar respuesta satisfactoria debido a la ecléctica posición adoptada en relación con el alcance de la función presupuestaria que individualiza como propia y específica el art. 66.2 CE.

Deberemos empezar por la última de las cuestiones que acabo de relacionar en atención a dos órdenes de consideraciones: porque su interpretación se constituye en la pauta más sobresaliente, casi en el contraste, de la correcta configuración de la caracterizada en el art. 66.2 CE como una función específica de las Cortes: la función presupuestaria.

En segundo lugar, porque su habitual incorrecta lectura por la doctrina al uso, incluso por la JTC en sus consideraciones, no siempre coherentes, ha llevado al TC en su Sentencia 116/1994 a decidir que el régimen jurídico constitucional de los Presupuestos Generales del Estado que se consagra en el art. 134 CE no es, necesariamente, aplicable en el ámbito de las Comunidades Autónomas, salvo que las normas propias, Estatutos y otras, así explícitamente lo establezcan.

En conclusión, tres grandes bloques de cuestiones que han sido objeto de decisiones jurisprudenciales en el ámbito de las CCAA: la aplicación del art. 134.7 en ese ámbito territorial; el alcance ámbito y exigencias constitucionales del carácter anual de la norma presupuestaria y de su inexorable vigencia a fin de proporcionar cobertura legal a la actividad financiera del ente público; finalmente, el análisis de las limitaciones que se encuentran recogidas en los párrafos 5 y 6 del art. 134 CE, referidas a las CCAA, será los tres asuntos que les propongo que tratemos y a ello me apresto.

2. FUNCIÓN LEGISLATIVA, FUNCIÓN PRESUPUESTARIA: ACERCA DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS, ENTRE LO POSIBLE Y LO ESPECÍFICAMENTE PREVISTO

Resulta cuanto menos paradójico constatar la resuelta manera en que aún algunos pretenden dar por zanjada la cuestión de la naturaleza de la Ley de Presupuestos, al tiempo que inmediatamente se constata su inexorable presencia en cuantos problemas jurídicos surgen en torno a la institución presupuestaria. Así se nos plantea también ahora porque no es inocua su caracterización en cuantas cuestiones queramos afrontar; desde luego, también, en las que acabo de proponer, como veremos en seguida.

La naturaleza jurídica será el resultado del análisis del régimen jurídico de la institución, no premisa de la que deba derivarse éste, si no queremos realizar un debate estéril. La caracterización jurídica de una institución no es inmanente, dependerá de múltiples factores entre los que conviene no olvidar el determinante: su encaje en el derecho positivo. En nuestro caso, además, en el texto normativo que constituye y preordena todo el ordenamiento jurídico: la Constitución.

Cierto es que todo texto jurídico, de modo muy acusado, toda Constitución, será un entramado de lógica e historia, por lo que ignorar ésta y abusar de aquélla o proyectar hechos pretéritos sobre ordenamientos contemporáneos, conducirá indefectiblemente a la formalización de las conclusiones. Ciertamente será que conocer el entramado de los problemas que constituyen la crónica histórica de una institución y las sucesivas respuestas doctrinales a los problemas que se han suscitado será asimismo imprescindible, pero no lo será menos evitar la perezosa tendencia a mantener a toda costa perspectivas que tuvieron un origen bien preciso que en la actualidad no tienen por qué enturbiar el análisis de la institución propuesta.

Sirvan estas consideraciones para otra afirmación propedéutica: considerar una polémica *superada* debiera suponer haber encontrado una vía que dé

razón convincente al complejo de cuestiones que una institución jurídica plantea.

En mi opinión ninguna de las dos premisas que acabo de exponer se cumplen en lo que pudiéramos calificar como la posición oficial u ortodoxa de la doctrina en relación con la naturaleza de la Ley de Presupuestos, posición que, desde luego, no comparto.

Y no es cuestión cerrada ésta de la naturaleza de la Ley de Presupuestos porque constituye el núcleo duro, el cruce de caminos decisivo, para explicar el régimen jurídico de la institución presupuestaria y, al tiempo, dar razón coherente del mismo y de su encaje en el ordenamiento.

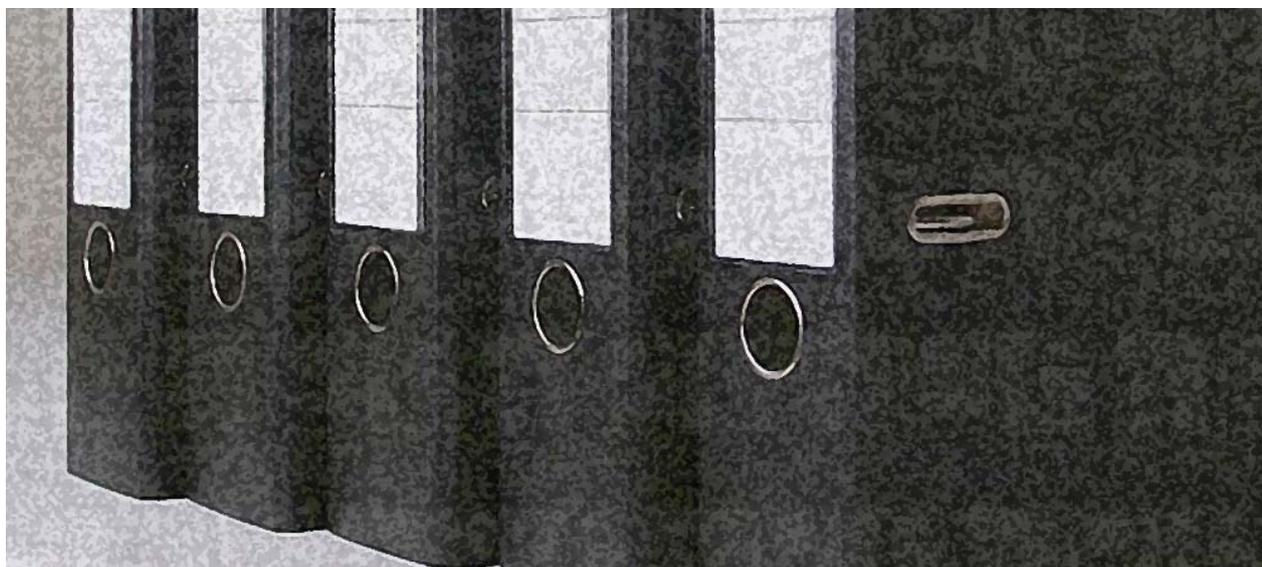
En la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional no es raro encontrar referencias a la naturaleza de la Ley de Presupuestos, a la vieja polémica de la ley formal y la ley material –para considerarla, a veces, superada y traer, de esta pretendida superación, doctrina tan poco convincente como la de la STC 27/81 que ya ha sido, en buena parte, corregida por la sucesiva Jurisprudencia del TC–; quiero con ello poner de relieve que en la práctica sigue viva la cuestión y, sobre todo, que no es inocua la caracterización que de ella se haga porque de la misma se derivan importantísimos efectos: la

mejor prueba de ello es precisamente la necesaria atención que a esta cuestión le ha dedicado la Jurisprudencia del TC.

En el art. 134.2 CE se encuentra una primera referencia al contenido de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) "...incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado".

Los PGE incluyen la totalidad o integridad de los ingresos y gastos del sector público, consagrando así de forma positiva el principio de universalidad. En cuanto constituyen la expresión cifrada de ingresos y gastos convendrá distinguir ambos contenidos y los efectos que se siguen de su inclusión en los Presupuestos.

Aunque hoy carece de sentido, durante un tiempo la distinción entre Presupuestos y Ley de aprobación tuvo cierta relevancia jurídica y aun hoy es evidente la posibilidad de distinguir entre el cuerpo articulado y los llamados Estados de Gastos o Ingresos. Estos responden estrictamente a la idea de Presupuestos en cuanto expresión cifrada y sistemática de la actividad financiera; el articulado contiene las reglas por las que se regirán esos gastos. Con frecuencia es posible encontrar entre las normas del



articulado preceptos que no tienen una directa e inmediata relación con cuestiones presupuestarias. Se ha producido, así, la viciosa costumbre de aprovechar el cómodo expediente de la Ley de Presupuestos para introducir entre sus normas preceptos que no tienen una directa relación con el plan financiero en que el Presupuesto se concreta. Esta cuestión está directamente conectada con el especial régimen que la Constitución diseña en relación con las modificaciones tributarias que se pueden introducir mediante la Ley de Presupuestos. Mas ceñir a éste las limitaciones del contenido de la Ley de Presupuestos carecería de sentido.

La Jurisprudencia del TC se ha ocupado en no escasas ocasiones de esta cuestión porque, con no rara frecuencia, el Presupuesto ha sido la ocasión de introducir en el ordenamiento normas cuyo *contenido presupuestario* era, cuanto menos, dudoso, constituyendo el gran número de decisiones adoptadas la prueba más significativa de la relevancia del problema.

En la primera ocasión en que trató de esta cuestión, el TC acuñó una doctrina extraordinariamente permisiva, por cuanto se admitía, en ciertos supuestos, la posibilidad de modificar la normativa de un tributo, aun cuando no constara la previsión de su modificación en ninguna norma tributaria sustantiva, que era exigencia de meridiana claridad en el art. 134.7 CE. La STC 27/81 fue acogida con grandes críticas; fue nuestra opinión que suponía una devaluación de la función presupuestaria, concebida en el art. 66.2 CE como función diferenciada de la específicamente legislativa, al tiempo que no daba respuesta coherente al art. 134.7 CE, por cuanto concebido como una limitación de la función legislativa, ceñida exclusivamente a la materia tributaria, más se antojaba un capricho arbitrario del constituyente.

Como tuvimos ocasión de escribir al hilo de aquella Sentencia, el art. 134.7 es la consecuencia lógica de un entendimiento de la función presupuestaria como función diversa de la función legis-

lativa. Función que supone la manifestación condicional del poder atribuido al Ejecutivo y al Legislativo, quienes la desarrollan mediante una disciplina propia, específica, con carácter exclusivo y excluyente, en cuyo desarrollo sólo de forma subsidiaria se podrá acudir al procedimiento y disciplina de la función legislativa y no siempre y en todo caso, ni en todos los casos.

Tal vez las dos manifestaciones más claras de esta concepción no rigurosamente legislativa del acto presupuestario consista en afirmar –sin que para ello deba encontrarse apoyo normativo expreso– que fuentes alternativas al acto legislativo ordinario –señaladamente el decreto ley– aquí no tienen cabida y en considerar que la función atribuida al Ejecutivo en la elaboración del Presupuesto no puede ser suplida en ningún caso, como sin embargo ocurre con el expreso reconocimiento de la posibilidad de elaboración de proyectos legislativos por quienes no forman parte del Gobierno.

De ahí también que podamos apreciar, en este contexto, otra bien distinta interpretación del contenido y alcance del art. 134.7 CE.

Mayoritariamente se ha interpretado como una *limitación*. Ya que no se distingue entre función legislativa y función presupuestaria, se trata de una limitación al ejercicio de la función legislativa cuando se concreta en la elaboración del Presupuesto. Mas esta interpretación no da coherente respuesta al dato normativo de que la limitación se ciña a las normas tributarias, por lo que así interpretado el precepto más bien aparece como una norma caprichosa o arbitraria y, en todo caso, injustificada.

Mas si admitimos la citada diferenciación funcional, la excepcionalidad radica en la segunda parte del precepto, al conferirse efectos impropios a la función de aprobación de Presupuestos. Así la excepción del art. 134.7 CE no radica en lo que se prohíbe, sino en lo que se permite. Y por tanto, sólo a las normas tributarias se ciñe la posibilidad de innovar el ordenamiento mediante Ley de

Presupuestos. De ahí que nos parezca oportuno que pocos años después haya terminado diciendo el TC que los Presupuestos no son, incluso en relación con *normas tributarias*, el continente adecuado para contener *normas típicas del derecho codificado* (STC 76/92).

Esta forma de entender el párrafo 7 del art. 134 nos llevó, hace ya bastante tiempo, a afirmar la imposibilidad de que mediante el desarrollo de la función presupuestaria pudiese regularse materia no estrictamente presupuestaria, posición que hoy es ya lugar común en la Jurisprudencia Constitucional. Paradójicamente, el mejor apoyo en favor de nuestra tesis tal vez pueda encontrarse en la endeblez argumental del VP de la STC 76/92 en defensa del carácter legislativo de la función presupuestaria y en su indiferenciada caracterización. De ahí que, en nuestra opinión, no se produzca aquí una restricción del ámbito de la función legislativa sino una ampliación del que caracteriza el de la función presupuestaria. Consideración especialmente relevante, por ejemplo, a los efectos de haber afrontado con mayor fortuna la cuestión que se suscitó, resuelta de forma harto desafortunada por la STC 116/1994, que de inmediato será objeto de nuestra atención.

En la actualidad no parece que pueda afirmarse, como hacía el Preámbulo de la Ley de Presupuestos para 1988, la absoluta idoneidad de la Ley de Presupuestos para contener cualquier materia. A tenor de la Jurisprudencia Constitucional los Presupuestos son un acto jurídico de "*núcleo indisponible*" (FJ 3 STC 65/87) o "*esencial*" (FJ 3 STC 84/82) que se constituye en contenido mínimo –exclusivo ni excluyente– (FJ 4 STC 65/87) y que, calificado como "vehículo de orientación y dirección de la política que corresponde al Gobierno" (FJ 2 STC 27/81), pueden incluir "disposiciones de carácter general en materias propias de ley ordinaria...que guarden relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gasto de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan" (FJ 12 STC

63/86). Se referirá también el Tribunal a la expresa prohibición de creación de tributos mediante los Presupuestos trayendo a colación los planteamientos del FJ 2 STC 27/81, aunque fundándolo en razones poco precisas y sin justificar lo que así planteado podría calificarse de capricho constitucional: es decir, la posibilidad ilimitada de innovar en el ordenamiento a excepción del tributario.

Como puso de relieve Rodríguez Bereijo, el TC introduce un nuevo límite al contenido eventual o no necesario de las Leyes de Presupuestos, el concepto de *materias conexas* a la estrictamente presupuestaria, concepto indeterminado que terminará por perfilar la STC 76/92 en el sentido de excluir que cualquier contenido jurídico sea constitucionalmente posible en la Ley de Presupuestos. Se extenderá en este sentido el FJ 3 de la STC 65/90 tanto en la dirección de no considerar propio de la Ley de Presupuestos cualquier contenido que en todo caso ha de guardar una directa relación con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto, cuanto en la de considerar que la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria, en atención a la incertidumbre que origina, puede afectar al principio constitucional de seguridad jurídica.

La incidencia en una materia propia de la Hacienda General no es suficiente para poder afirmar que se da la necesaria *conexión directa* de la norma en cuestión con el Presupuesto en sentido estricto o con los criterios de la política económica del Gobierno y si esa incidencia se considera sólo accidental o secundaria se concluirá insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos "cuyo contenido propio y su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE) resulta desvirtuado por la incorporación de normas típicas del Derecho codificado" (STC 76/1992); en la misma línea y tratando de dejar bien diferenciada la ley presupuestaria de la ley tributaria se manifiesta el FJ 3 STC 195/94. Con anterioridad se había seguido idéntica doctrina en la STC 178/94.

En definitiva, contra las discutibles afirmaciones del Preámbulo de la Ley de Presupuestos para 1988 parece claro que el **FJ 3 STC 65/87** había advertido acerca de la imposibilidad de considerar ajustado a la Constitución cualquier contenido y ha señalado la posibilidad de considerarlo inconstitucional por no ajustarse a lo propio del Presupuesto: no puede descartarse la posibilidad de calificar de "*injustificada inclusión*" la de materias que no guarden la debida relación con la disciplina presupuestaria (**FJ 5 STC 65/87**). Se puede, por tanto, afirmar que es exigible una determinada coherencia entre el contenido indisponible o esencial de los Presupuestos, es decir, los ingresos y los gastos, y las normas que excepcionalmente puedan introducirse, las cuales indefectiblemente han de tener relación con los criterios de política económica general en que se sustentan los Presupuestos para ese ejercicio. Por decirlo gráficamente, de esta doctrina jurisprudencial se deriva claramente que, por ejemplo, no sería constitucional una modificación del Código civil que se encontrara en la Ley de Presupuestos. El contenido de los Presupuestos está constitucionalmente tasado y la inclusión indiscriminada de materias entre sus normas puede ser calificada de constitucionalmente impropia en cuanto no guarden la debida relación con la disciplina de los ingresos y los gastos del ejercicio económico correspondiente.

La conclusión en relación con este aspecto del contenido de los Presupuestos tras las Sentencias citadas es la posibilidad de no descartar una declaración de inconstitucionalidad por no ajustarse la norma en cuestión a las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gasto o los criterios de política económica en que las previsiones presupuestarias se sustentan. Habrá de ser probada, por consiguiente, una "*relación directa*" para que pueda tener cabida en los presupuestos (**FJ 5 STC 65/87** que reitera lo establecido en el **FJ 12 STC 63/86**).

La posibilidad de introducir modificaciones en el sistema tributario mediante Ley de Presupuestos

era un tema largamente debatido en la doctrina y el debate en sede de elaboración de la Constitución fue extraordinariamente clarificador.

En este momento sólo nos interesa recordar que la Constitución veda a la Cámara la posibilidad de crear tributos mediante Ley de Presupuestos y sólo permite introducir modificaciones en su régimen jurídico si una ley previamente la ha habilitado. Responder de forma coherente a esta hermética norma, si no aparentemente caprichosa, sólo es posible desde la distinción a que nos hemos referido y que supone una toma de posición sobre la naturaleza jurídica del acto de aprobación, como avisamos en el planteamiento de este epígrafe.

Nótese, por tanto, que la regla que el art. 134.7 contiene, en contra de lo que puede parecer, no es sino el corolario lógico de una concepción no legislativa del acto de aprobación. No es un adjetivo prescindible, sino, por el contrario, un elemento básico del entramado constitucional de los Presupuestos. Supone el elemento central, la clave de bóveda que cristaliza el ejercicio de la función presupuestaria, como función deslindada de la legislativa (art. 66.2 CE).

Porque el Presupuesto es el resultado del ejercicio de una función condomial, es un acto complejo en el que confluyen las competencias atribuidas al Gobierno y a las Cortes; competencias exclusivas y excluyentes; absolutamente insustituibles. Es el corolario del ejercicio de la función de gobernar —del Ejecutivo— y de la función de controlar esa función de gobierno, de prestarle su anuencia, que es de la Cámara y que adquiere por ello perfiles personalísimos: la función de aprobar los Presupuestos.

En determinados momentos históricos, la Ley, como acto propio y específico de la Cámara, sirvió para caracterizar ese acto. Hoy sabemos ya que esa caracterización es insuficiente y, sin enfangarnos en estériles nominalismos, calificar el acto y la función de la que es manifestación como legislativo no deja de ser una convención equívoca. Tenerlo presente, no obstante el esfuerzo intelectual de una formula-

ción contracorriente, nos proporciona coherencia en el análisis del régimen constitucional de la institución, porque permite mantener en el caso concreto un valor que recorre el texto constitucional, el equilibrio entre los poderes que tienen atribuida la competencia.

El Presupuesto será así la manifestación del ejercicio condicional del poder, cuyo parecido o semejanza con cualquier otro acto jurídico será, como advertían los novelistas de antaño, mera coincidencia.

Desde esta perspectiva, verdaderamente causa perplejidad que se haya cuestionado –y con éxito– la aplicabilidad de una institución nuclear del Estado de Derecho, cimiento de las relaciones Gobierno Parlamento, en el marco de la separación de poderes que caracteriza al Estado moderno. ¿O acaso las relaciones jurídico políticas de los diversos ámbitos territoriales de poder no responden a similar simetría que la del Estado?.

3. LA CONDICIONADA APLICABILIDAD DEL ART. 134.7 CE EN EL ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LA STC 116/1994

La cuestión que se plantea en la STC 116/1994 está directamente relacionada con los problemas que hemos tratado en los dos epígrafes generales anteriores, aunque, tal vez, mejor cabría decir, en relación, en general, con la disciplina constitucional de los Presupuestos Generales del Estado y su vigencia y aplicación en el ámbito autonómico. Lo planteará de forma concisa el FJ 3 STC 116/1994: ... “debemos determinar si el mentado inciso segundo del art. 134.7 CE resulta o no aplicable a la Comunidad Foral de Navarra”; al igual que lo hará la STC 149/1994, la cuestión será resuelta de forma negativa.

Apoyándose en anteriores decisiones –ATC 428/1989 y STC 179/1989– se niega que de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado puedan inferirse, por vía analógica, sin más, reglas y principios de aplicación a las instituciones autonómicas homólogas. Esta afirmación

propedéutica le llevará a afirmar “La regulación aplicable a las instituciones autonómicas, en este caso, a sus fuentes normativas...es la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio...del segundo inciso del art. 134.7 CE no puede inducirse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las leyes de presupuestos autonómicas o forales sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva“(FJ 5 STC 116/1994). A igual conclusión negativa llegará el TC cuando indague, en el FJ 6, acerca de la existencia de una norma autonómica que contenga una disciplina similar a la consagrada en el segundo inciso del art. 134.7 CE. Disentirá del Fallo y de los fundamentos de esta STC el Magistrado Rodríguez-Bereijo en un fundado VP, que no será único, y se verá acompañado por el que suscribe Gabaldón López, al que se adhieren Díaz Eimil y Mendizábal Allende.

La idea nuclear sobre la que se funda la Sentencia es, como señala el VP de Rodríguez-Bereijo en su punto 1, el resultado de una interpretación formalista y positivista de la Constitución: el art. 134 CE regula una institución estatal y, por tanto, no es de automática aplicación en el ámbito autonómico. Mas ese formalismo denunciado es más extremo aún si, en los términos del mismo FJ 5 STC 116/1994, se aprecia que la respuesta también fue negativa a la proposición de que la regulación constitucional de los PGE formaran parte de las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio. En nuestra opinión, esta es la cuestión fundamental.

En efecto, los Presupuestos Generales del Estado, o de la Comunidad Autónoma, no constituyen sino



un documento contable. Pero, al mismo tiempo, cristalizan uno de los momentos más señalados del devenir democrático de las instituciones. Constituyen uno de los momentos más significativos del ejercicio del control democrático que ejercen los representantes de la soberanía nacional sobre el Ejecutivo, y son expresión genuina del Derecho Financiero del Estado de Derecho, según acabamos de analizar en los dos epígrafes anteriores. La función de aprobar los Presupuestos, atribuida a quien tiene la mayor cuota de representación democrática, es el resultado de la relevancia atribuida a ese momento. De ahí la sorpresa de que estas consideraciones no se hayan tenido en cuenta en el momento de considerar que una de sus más exquisitas concreciones —el art. 134.7 CE— no sea de aplicación en el ámbito autonómico porque no está recogido en una norma de su ámbito. Es más, porque su contenido no se ha considerado *regla o principio constitucional* aplicable a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio.

Un repaso a la generalidad de las normas autonómicas en la materia dan como resultado que en todos los supuestos los Presupuestos de éstas son competencia de sus cámaras representativas, como no podía ser de otra manera. A igual resultado se

llega si se analiza la competencia para establecer tributos: el principio de reserva de ley en materia tributaria, derivado del juego combinado del art. 31.3 y 133.2 CE, es regla de general aplicación también en el ámbito autonómico, en cuanto configurada como una garantía de autoimposición de la comunidad sobre sí misma y, en última instancia, como una garantía de la libertad patrimonial y personal del ciudadano (FJ 4 STC 19/1987; FJ 3 STC 185/1995; FJ 8 STC 182/1997; FJ 9 STC 233/1999). Formando parte del conjunto trabado de limitaciones en que consiste la reserva de ley en materia tributaria, se presenta el art. 134.7, el cual no es particularidad predicable sólo de una institución del Estado aisladamente considerada, como parece presentarlo el FJ 5 STC 116/1994, sino elemento integrante de la disciplina de legitimación democrática en que se concreta el principio de reserva de ley en materia tributaria.

Es más, como ya vimos en el epígrafe segundo de este trabajo, el art. 134.7 CE se configura por la JTC como una norma sobre la producción normativa, se presenta como una matización a la forma en que la reserva de ley en materia tributaria puede desarrollarse. Como puede leerse en el FJ 8 STC 182/1997: “Ello se pone de manifiesto en un exa-

men sistemático del texto de la Constitución en lo que hace a las fuentes del sistema tributario, de cuyo conjunto trabado de limitaciones se deduce que no cualquier Ley (o norma con rango y fuerza de Ley) es apta para regular la materia tributaria, así: los límites a la utilización del Decreto ley (art. 86.1 C.E.); la exclusión de las leyes de iniciativa popular en materia tributaria (art. 87.3 C.E.) o la prohibición de crear, o, en su caso, de modificar tributos por medio de la Ley de Presupuestos (art. 134.7 C.E.). Normas e institutos todos ellos distintos, pero que vienen a integrar y complementar la reserva de Ley en materia tributaria consagrada en el art. 31.3 C.E. y art. 133.1, 2 y 3 C.E., y cuya función es garantizar la unidad financiera y la supremacía de la representación política parlamentaria, asegurando –como se dijo en la STC 19/1987– la unidad del ordenamiento y la igualdad de los contribuyentes en el ámbito vital que es la esfera de la libertad y la propiedad”.

O lo que es lo mismo, el contenido del art. 134.7 forma parte del conjunto trabado de limitaciones en que se concreta la disciplina constitucional de la reserva de ley en materia tributaria, la cual, a su vez, no puede dejar de considerarse regla o principio constitucional aplicable a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio. Y es regla no sólo que forma parte de la disciplina constitucional de la reserva de ley en materia tributaria, sino que, precisamente por su expresa existencia, por su positiva formulación, es posible modificar los tributos mediante el expediente de la Ley de Presupuestos.

De nuevo aparecerá aquí la incoherencia a que conduce una concepción legislativa de la función presupuestaria y será aspecto que el autor del VP no podrá subrayar desde su concepción, asimismo, legislativa de la función: la inexistencia de esa regla en el ámbito autonómico no puede ser interpretada como la posibilidad de que los Presupuestos regulen, sin limitaciones, la materia tributaria, salvo que se considere que la función de aprobación de

presupuestos es una función legislativa –limitada ex 134.7 CE sólo en el ámbito estatal–, limitación que al no explicitarse en el ámbito autonómico, puede desplegarse sin limitaciones, es decir, permitiendo a la sedicente Ley de Presupuestos autonómica, la regulación de cualquier materia.

Desde la concepción funcionalmente diferenciada de la legislativa que realizan las Cámaras al aprobar los Presupuestos, es menos complejo afrontar esta cuestión: la no expresa mención de la regla del art. 134.7 en el ámbito autonómico nunca podría interpretarse como la posibilidad incondicionada de modificar el sistema tributario (autonómico) mediante Ley de Presupuestos, sino, por el contrario, como ya apuntamos, como la imposibilidad de hacerlo, en todo caso. Recuérdese, cómo, desde una concepción funcionalmente diferenciada, la regla del art. 134.7 era una norma que excepcionalmente ampliaba la competencia; porque, como ya dijimos en el epígrafe 1, la excepción del art. 134.7 CE no radica en lo que se prohíbe, sino en lo que se permite. La concepción legislativa de la función presupuestaria que se atribuye a las Cortes está llena de incoherencias y contradicciones, ésta no ha sido sino una más.

Una más, aunque, desde luego, especialmente significativa. Como ha querido ver, en el punto 2 del VP, el Magistrado Rodríguez-Bereijo, se trataba de analizar el problema desde una visión menos estrecha o literalista, se trataba de analizar la función constitucional que cumple en el sistema jurídico la Ley de Presupuestos, pues esa función (de la que no puede arbitrariamente desligarse su disciplina constitucional) no es sólo predicable de la institución en el ámbito del Estado, como sinónimo de organización central o general del Estado, sino del núcleo de la institución. La aprobación de los Presupuestos como competencia que se atribuye a la Cámara representativa, con un contenido constitucionalmente definido, no es elemento accidental de la institución, forma parte de la propia definición (constitucional) del Presupuesto, en cuanto manifestación de un ejercicio de supremacía de la repre-

sentación popular en el proceso de control efectivo del Ejecutivo.

La peculiaridad de esa función orgánicamente atribuida a quien tiene también la función legislativa, ha determinado que su régimen y procedimiento de desarrollo sea constitucionalmente diferenciado, una de cuyas manifestaciones es la de modificar tributos –nunca crearlos– sólo en excepcionales circunstancias. Defender la idea que ésa sea sólo regla predicable en el ámbito del Estado es ignorar la función de los Presupuestos y su significado en ese ámbito, entre las reglas y principios que conforman el Estado entendido en sentido tan amplio como es el funcionamiento del Estado de Derecho.

Como acertadamente manifiesta el meritado VP en su punto 3, “El Presupuesto es una institución básica fundamental en la ordenación jurídica de toda organización política cuya plasmación en los textos constitucionales garantiza el sometimiento del poder financiero al imperio de Ley, a través del voto de los representantes de los ciudadanos democráticamente elegidos y garantiza, asimismo, el equilibrio constitucional en el reparto o división de poderes característico del sistema democrático...Hay, pues, en el art. 134 CE y singularmente en su apartado 7, algo más que trasciende la concreta regulación de una institución del Estado, entendido el término en sentido estricto, es decir como sinónimo de la organización central o general del Estado, por seguir la terminología empleada en la propia sentencia. Porque la Constitución, al incorporar a su texto los principios y reglas presupuestarias, trata de fijar, para garantía de los ciudadanos y límite al ejercicio del poder financiero, los perfiles de una institución basilar de toda organización política que cumple análoga función cualquiera que sea el ámbito, estatal o autonómico, como uno de los instrumentos indispensable del equilibrio constitucional entre los poderes que es característico del sistema democrático parlamentario. Porque el órgano que tiene la potestad

de orientar previamente los gastos públicos y repartir el coste de su cobertura mediante el sistema tributario, detenta la supremacía política dentro del Estado”.

De lo accidental o propio y específico a lo esencial o general y abstracto: la regla del art. 134.7 es la consecuencia de una concepción general de la institución, allá donde haya Presupuestos, entendidos como la manifestación de una función condicional del poder constitucionalmente regulada, la regla debe existir como un corolario funcionalmente inescindible, tanto desde la perspectiva presupuestaria, cuanto en su acepción de componente del conjunto trabado de limitaciones en que consiste una de las reglas más expresivas del Estado de Derecho: la reserva de ley en materia tributaria. El punto 4 del VP acertadamente concluirá “Principios que deben regir y aplicarse a todo sistema de producción de normas jurídicas, a fin, entre otras cosas, de encauzar dentro de la racionalidad la unidad y la homogeneidad del sistema tributario en todo el territorio nacional.

Lo que conecta a la norma del art. 134.7 no sólo con la legalidad –la presupuestaria y la tributaria– sino también con la seguridad jurídica o certeza del Derecho”.

La línea abierta por las dos SSTC comentadas ha tenido continuación –bien predicable desde otras perspectivas– en tres Sentencias que han cuestionado el contenido propio o esencial de los Presupuestos y las limitaciones al contenido eventual, así como la aplicación de la doctrina jurisprudencial que hemos estudiado en el epígrafe segundo cuando se trata de Presupuestos de Comunidades Autónomas. Acerca de los límites materiales de las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas versarán las SSTC 174/1998; 130/1999 y 180/2000.

Contra lo que una lectura apresurada permitiera concluir, las tres SSTC citadas han seguido la línea marcada por las dos anteriores y aunque el Fallo ha sido diverso, lo ha sido bajo los mismos presupues-

tos metodológicos que hemos criticado al hilo del VP de Rodríguez Bereijo a la STC 116/94. Como nos advierte el FJ 5 STC 180/2000 “El canon de constitucionalidad aplicable a las fuentes normativas de las Comunidades Autónomas es, por tanto, el que se contiene «en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas» (SSTC 116/1994, FJ 5 y 174/1998, FJ 6)”, pudiendo leerse idéntico planteamiento en el FJ 4 STC 130/1999. De ahí que resumida la posición del TC acerca de la existencia de un contenido necesario y otro eventual, condicionado y susceptible de justificación so pena de inconstitucionalidad, también por vulneración del principio de seguridad jurídica, se planteará el TC que *es preciso analizar, ante todo, si dichas limitaciones resultan también exigibles a la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón que aquí se cuestiona* (FJ 6 STC 174/1998, en igual sentido, respecto de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en el FJ 4 STC 130/1999 y respecto de La Rioja, en el FJ 4 STC 180/2000).

El Fallo será diverso, como ya advertimos porque, en este caso, el TC aprecia una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad y cuanto dispone el art. 134.2. Es decir, la constitucionalidad o no de un específico contenido no se hace derivar del art. 134.2 CE, sino de la identidad de ese precepto con *las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma* (FJ 6 STC 174/1998; en idéntico sentido, FJ 4 STC 130/1999 y FJ 5 STC 180/2000).

Las propias SSTC citadas no dejan de reconocer esa identidad de línea argumental insistiendo en la

similitud de doctrina metodológica y diferencia de Fallo *porque* en este caso sí se ha encontrado una norma del bloque de la constitucionalidad que consagraba idéntico principio que el reflejado en el art. 134.2 CE: “De ahí que, a diferencia de lo que acontecía en la cuestión resuelta en la STC 116/1994, sí cabe inferir, en este caso, de la LOFCA (art. 21), a la que se remite el art. 157 CE, y del propio Estatuto de Autonomía (art. 55.1 EAA) un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se adecue a la función institucional que le es propia” (FJ 6 STC 174/1998; en idéntico sentido, FJ 4 STC 130/1999 y FJ 5 STC 180/2000).

En la medida de las conclusiones alcanzadas respecto de la identidad de planteamiento, nos remitimos a cuanto ya quedó dicho en nuestro comentario a la STC 116/1994. No obstante, nótese que esta conclusión del TC acerca de los arts. 134.7 y 134.2 CE y su aplicación al ámbito autonómico, han creado una situación que cuanto menos podemos calificar de extravagante. En nuestro análisis del problema general planteado por la interpretación de estos párrafos en el ámbito del Estado, habíamos concluido la existencia de un nexo o relación indirecta entre lo que significaban las limitaciones derivables del art. 134.2 y las que se consagraban en el art.134.7 CE. El contenido eventual (del Presupuesto) sólo es constitucionalmente posible atendiendo a la relación directa o a la conveniente regulación conjunta respecto a su núcleo indisponible; la modificación tributaria sólo estará condicionada a la previsión en norma tributaria sustantiva previa, lo que nos llevaba a calificar ésta del 134.7, antes que limitación, excepcional ampliación de la competencia o función (legislativa) en sede de ejercicio de la función presupuestaria.

Para los Presupuestos de las Comunidades Autónomas la cuestión es diferente, porque habrá Comunidades Autónomas, como la de Navarra, por ejemplo, en la que no rige el art. 134.7 CE y otras en las que esa vigencia sí se produce derivada, bien

de la práctica, bien del propio Estatuto de Autonomía o bien de las propias leyes tributarias autonómicas que contienen habilitaciones de esa índole, por haber entendido implícitamente vigente ese principio en su ámbito.

O dicho de otro modo, lo que originará, a su vez, otra nueva paradoja: el régimen jurídico de un tributo se puede modificar Ley de Presupuestos mediante *porque* así expresamente se admite en el art. 134.7 CE. Que en el sistema normativo de una Comunidad Autónoma no se encuentre una norma de ese tenor no permitirá concluir, como hace el TC, que esa limitación no exista, precisamente, porque no es una limitación, radicando aquí el aspecto paradójico de esta cuestión. En efecto, la Ley de Presupuestos puede contener modificaciones tributarias *porque* está expresamente previsto en el art. 134.7 CE. Si este precepto no existiera, si no se hubiera admitido expresamente esa posibilidad, el principio de reserva de ley en materia tributaria la impediría: al conjunto trabado de limitaciones, al que se refiere la STC 182/1997, le faltaría ese elemento que así leído justifica y explica coherentemente el contenido del art. 134.7 CE: no, por tanto, una limitación, sino una excepcional ampliación de la competencia en sede del ejercicio de la función presupuestaria. Por ello ya decíamos que el art. 134.7 es el corolario, al tiempo que el fulcro, desde el que sostener la peculiaridad del acto y de la función cuyo ejercicio lo produce.

4. LA DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DE LA PRÓRROGA DE LOS PRESUPUESTOS

El mandato constitucional que se contiene en el art. 134.4 es tajante en una afirmación que es, a su vez, consecuencia de la caracterización que de la institución presupuestaria se ha hecho en el párrafo 2 del art. 134. Por tener carácter anual, los Presupuestos deben ser presentados cada año y deben, asimismo, ser aprobados cada año, como ya sabemos.

La previsión del párrafo 4 supone una implícita afirmación: la imposibilidad de estar sin Presupuestos, de

ahí que se establezca la prórroga de los del ejercicio anterior, si llegado el primer día del ejercicio económico correspondiente no se ha producido la aprobación de los nuevos.

Ello significa claramente la necesidad de regirse por una norma presupuestaria: no se pueden válidamente realizar pagos sin un Presupuesto que lo autorice y si no hay Presupuestos nuevos, han de considerarse *automáticamente* prorrogados los del ejercicio anterior. La prórroga no tiene señalado un término, o mejor dicho, sí lo tiene señalado, aunque de forma bien indeterminada: *hasta la aprobación de los nuevos*.

Dos cuestiones y un corolario convendrá subrayar en relación con lo establecido en el art. 134.4 CE: en primer lugar, la necesidad de que exista un Presupuesto -nuevo o prorrogado. En segundo lugar, parece claro que la prórroga no es decisión atribuida a ningún órgano específico. La automaticidad forma parte del mandato constitucional. Se producirá automáticamente como consecuencia de un hecho preciso y claro. Siempre que el primer día del ejercicio correspondiente no haya Presupuesto nuevo.

La prórroga es el corolario de la ineludibilidad de la existencia de una norma presupuestaria que proporcione el marco de legalidad de la actividad de gasto del ente público. La existencia de un Presupuesto -nuevo o prorrogado- es inexorable.

La STC 3/2003, que posteriormente analizaremos, afrontó la cuestión en estos términos: *teniendo* “la autorización de gastos prevista en la Ley de Presupuestos un carácter anual, es evidente que la prórroga de los créditos autorizados constituye, como muestra la experiencia de derecho comparado en las democracias parlamentarias, un mecanismo excepcional que opera en bloque y exclusivamente en aquellos casos en los que, finalizado el ejercicio presupuestario, aún no ha sido aprobada la nueva Ley. La prórroga opera, además, como un mecanismo automático, *ex Constitutione*, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido, durante el tiempo que medie entre el inicio del

nuevo ejercicio presupuestario y hasta la aprobación de los nuevos”. Ciertamente el pasaje no añade nada a la claridad de la norma, aunque bien cierto es que nada había que añadir: mecanismo excepcional que opera en bloque, mecanismo automático, sin necesidad de manifestación de voluntad expresa, con plazo explícito, aunque de forma bien indeterminada: *hasta la aprobación de los nuevos*.

Diversas causas pueden producir la inexistencia de un nuevo Presupuesto el 1 de enero: inexistencia de Cámaras por estar disueltas, falta de tiempo material de aprobarlo por reciente e inmediata constitución de Cámaras, retirada del Presupuesto o rechazo de éste por la Cámara, etc.

Si el Presupuesto es la consecuencia de un acuerdo, el corolario de un consenso entre las Cortes Generales y el Gobierno, la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior supone exactamente prorrogar la vigencia de ese acuerdo ante la imposibilidad de que se produzca el nuevo. O lo que es lo mismo. La automaticidad de la prórroga, más aún que la prórroga en sí, también alcanza su sentido en atención al significado de la inexistencia de un Presupuesto. En su análisis es difícil deslindar el plano jurídico del plano político constitucio-

nal que, sin embargo, convendrá no confundir, de ahí la constante tensión que hay que mantener en cualquier acercamiento que se quiera hacer con un mínimo de rigor intelectual a la institución presupuestaria.

Como es sabido, lo hemos apuntado ya, no ha sido infrecuente que ante este tipo de situaciones, el Gobierno haya obviado la automaticidad, mediante promulgaciones de *normas de prórroga* (cuanto menos innecesarias, constitucionalmente hablando) que plantean variados problemas, no siendo el menor de ellos la forma que habitualmente ha adoptado esta atípica norma: el decreto ley, basado en la urgencia de la prórroga, urgencia, quede dicho ya desde ahora, cubierta, precisamente, por la automaticidad de la prórroga, constitucionalmente consagrada, aspecto del problema que por sí mismo ya deslegitimaría la correcta apreciación de esa urgencia, en los términos en que el TC exige para apreciar la *extraordinaria y urgente necesidad* de un decreto-ley (SSTC 182/1997 FJ 3; 11/2002 FJ 4; 137/2003, FJ 3; 189/2005, FJ 3; 68/2007, FJ 3), por ejemplo.

Un segundo aspecto que convendrá afrontar es el que hace referencia a la legitimidad de regular materia presupuestaria mediante normas diferentes



de la constitucionalmente prevista en el art. 134 CE. Se trata de determinar si jurídicamente la relación entre contenido y fuente es exclusiva y excluyente. Lo que, a su vez, implica esta otra cuestión: ¿Existen materias que sólo mediante Ley de Presupuestos pueden ser reguladas? Cuestión a la que también cabe dar respuesta intentando contestar a esta cuestión: ¿Es la Ley de Presupuestos una fuente del derecho constitucionalmente diferenciada?. Si la respuesta fuera afirmativa, también deberíamos contestar a esta cuestión directamente conectada con la anterior: ¿Existe entre las diferentes fuentes del derecho constitucionalmente diseñadas una alternativa a la Ley de Presupuestos?

Carácter temporal; contenido indispensable, propio y exclusivo de los Presupuestos; peculiaridad de la fuente *Ley de Presupuestos* e inexistencia de fuente alternativa, serían cuestiones cuya respuesta condicionan, como un *a priori categórico*, cualquier posición respecto, no ya de la prórroga, sino de la práctica habida, siempre que se ha producido la inexistencia de Presupuestos. Precisamente por eso, ya hemos apuntado que, más aún que la prórroga en sí, es necesario afrontar la cuestión del modo en que ésta se ha producido; es decir, es preciso analizar, no ya tan sólo que no se haya producido de forma automática, sino qué ha significado la técnica alternativa utilizada. Sobre todo, si se acepta que si no se buscaba otro objetivo que el de la prórroga en sí, no hubiese sido necesaria la explícita norma que la reconociera. Tras esta cuestión preliminar, está el resto de las que acabamos de plantearnos.

Por eso una primera cuestión surge de forma inmediata: ¿Se prorroga todo el Presupuesto? ¿La prórroga afecta a la totalidad del acto presupuestario? ¿La prórroga automática supone prorrogar todo o parte del Presupuesto del ejercicio anterior?. ¿Es posible modificar mediante la prórroga el contenido de lo que se prorroga? La respuesta genérica a estas cuestiones ha de estar presidida por el carácter automático que el precepto constitucional le atribuye a la prórroga. La idea de prórroga es antitética

con la idea de innovación. La idea de prórroga es consustancial a la de imposibilidad de existencia de un *nuevo* Presupuesto y si se atiende al contenido del Presupuesto y a la relación existente entre contenido y acto jurídico o fuente que lo contiene, la respuesta debe ser negativa.

No parece que sea necesario un poderoso aparato argumental para poder afirmar que lo que no se ha podido aprobar es el Presupuesto y por tanto aquello que forma parte indisolublemente del Presupuesto: la totalidad de los ingresos y gastos del sector público, así como el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Se trata por tanto de un contenido que exige una fuente bien precisa. Ante la imposibilidad de su existencia, al tiempo que ante la ineluctabilidad de la misma para crear el marco de legalidad de la actividad financiera de gasto, se ha previsto la prórroga automática.

Mas, como ya sabemos, no ha sido ésta la práctica que hasta ahora se ha producido. En efecto, cuando no se han podido aprobar Presupuestos por cualquiera de las causas que hemos apuntado, se ha producido una norma específica que contenía la prórroga. ¿Cuál ha sido el contenido de esa norma?. ¿Cómo se ha justificado su propia existencia?. ¿Cuál ha sido la práctica habida hasta ahora?.

Como ya apuntamos, la práctica constitucional ha obviado la automaticidad y ha acudido a la reprochable costumbre del uso del decreto-ley de prórroga: ésta es cuestión que sólo se puede entender desde la perspectiva de la doctrina del TC sobre el contenido de la Ley de Presupuestos y desde la distinción entre el articulado y los estados de ingresos y gastos, de una parte; de otra, teniendo presente los diferenciados efectos que el Presupuesto despliega sobre su propio contenido: previsión respecto de ingresos, autorización respecto de gastos. En relación con el Estado de Ingresos ya sabemos que el Presupuestos no supone sino mera previsión, sin mayores efectos jurídicos. Por tanto, la prórroga automática, sin fuerza innovadora alguna, cubriría el expediente de la existencia de Presupuesto.

Lo mismo cabe decir respecto del Estado de Gasto, aunque aquí el efecto autorizativo, en cumplimiento del principio de especificidad, la hace imprescindible. Como nos advierte Soledad Plaza, el Presupuestos tiene el carácter de norma jurídica habilitante del gasto público; los Estados de Gasto son, como señala el FJ 5 STC 63/86, la *fuerza jurídica del gasto público* y, por tanto, respecto de ellos la prórroga es absolutamente imprescindible, de ahí que se haya concebido constitucionalmente como automática, lo que supondrá, a su vez, en nuestra opinión, la implícita inexistencia de solución alternativa constitucional a ésta cuando se produce el supuesto de imposibilidad de aprobación del Presupuesto, para el ejercicio siguiente.

La nueva LGP 47/2003, contiene en el art. 38 una previsión que introduce pequeños aunque significativos matices en la escueta, aunque categórica afirmación del 134.4 CE que venimos analizando. En primer lugar, se incide, como no podía ser menos, en el asunto de la automaticidad, aunque se introduce una sutil matización: esa prórroga se producirá respecto de los presupuestos *iniciales* (art. 38.1 LGP/2003), lo que implícitamente excluye que la prórroga pueda entenderse que alcanza a las modificaciones que se hayan podido producir durante el ejercicio, es decir, en sede de ejecución de los créditos presupuestados. El término de la prórroga se producirá en el momento en que los nuevos Presupuestos sean aprobados y publicados en el BOE. El citado art. 38 LGP/2003, establece en su apartado 2 que la prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorroguen o para obligaciones que se extingan en el mismo, lo que podríamos calificar de obviedad; pero, al tiempo, convendrá explicitar lo que ésa puede llegar a decirnos, es decir, la prórroga automática ha de entenderse respecto de aquellos créditos que se refieran al funcionamiento regular u ordinario de los servicios públicos. Ningún problema presenta la prórroga en relación con el estado de

ingresos, en la medida en que la cuantía allí fijada no es sino una mera previsión, carente de efectos jurídicos, como ya apuntamos.

Cuestión diversa es la de preguntarse si la prórroga se extiende al conjunto de normas que pueden constituir el jurisprudencialmente denominado contenido eventual de los Presupuestos. A tenor de la doctrina jurisprudencial, configurada, básicamente por las SSTC 63/1986; 65/1987, que ya analizamos en el epígrafe 2 de este trabajo y cuya cristalización definitiva se puede encontrar en la 76/1992, la respuesta no puede ser unívoca. Dependerá del carácter coyuntural de la medida, por tanto, si bien creemos que este medio no puede ser el instrumento para introducir en el ordenamiento soluciones definitivas, y sí, si las mismas por motivos coyunturales, tienen una conexión directa e inmediata con el contenido esencial de los Presupuestos de ese ejercicio, es evidente que la ausencia de Presupuestos aprobados para el ejercicio siguiente genera la necesidad de considerar esa norma conyuntural igualmente vigente para el siguiente, es decir, automáticamente prorrogada.

La doctrina ha mantenido un gran debate al respecto, sin que, en nuestra opinión se haya alcanzado una conclusión satisfactoria, dado sobre todo la heterogeneidad de criterios y de objeto sobre el que se resuelve la polémica cuestión. En todo caso será cuestión siempre ligada al carácter temporal de la norma presupuestaria; en relación con esta nota característica del Presupuesto, dentro del relativamente parco número de SSTC que se han ocupado, casi siempre con declaraciones *obiter dicta*, de este aspecto de los Presupuestos, un denominador común cabe subrayar: el carácter anual de esta norma se afirma sin dubitaciones: (FJ 2 STC 83/1983), o bien se habla de la *temporalidad propia de la Leyes de Presupuestos* (FJ 6 STC 32/2000), por cuya causa se estimará oportuno que los preceptos incorporados al ordenamiento mediante esta Ley peculiar se incorporen definitivamente mediante su ley propia (en el caso de autos, la ley *funcionarial*),

citándose como antecedente la STC 65/1990, sin que, se afirma, el criterio de temporalidad resulte en principio *determinante de la constitucionalidad o no de una norma como la cuestionada desde la perspectiva de su inclusión en una ley de Presupuestos* (FJ 6 STC 32/2000, trayendo en su apoyo el FJ 3 STC 65/1990). De *carácter esencialmente temporal* la calificará el FJ 3 STC 65/1990, en igual sentido el FJ 3 STC 66/1990 o el FJ 3 STC 67/1990; por fin, en el FJ 8 STC 130/1999 se puede leer: “la incorporación de una regulación ordenadora del Estatuto de la Función Pública Regional, cual es la contenida en la Disposición cuestionada... a la Ley de Presupuestos, cuyo carácter temporal resulta expresamente afirmado en el bloque de la constitucionalidad aplicable a la materia aquí contemplada, ha supuesto un quebranto del principio de seguridad jurídica entendido como certeza del Derecho”, carácter temporal que sirvió, a mayor abundamiento, para considerar que el contenido eventual que se enjuiciaba no era propio de la Ley Presupuestos y se consideró inconstitucional su inclusión (FJ 7 STC 130/1999, en el que el dato de la temporalidad del continente no es sino un accidente utilizado *ex abundantia*). En otras ocasiones, la cuestión se ha planteado sólo como hipótesis académica, sin entrar definitivamente en el asunto como consecuencia de no haberse planteado tal cuestión por el recurrente (FJ 6 STC 134/1987).

En concreto, algún autor ha defendido la tesis de la vigencia indefinida, por ejemplo, de las innovaciones tributarias contenidas en la Ley de Presupuestos, sobre el especioso argumento de la vigencia indefinida del articulado de la Ley de Presupuestos como principio aceptado desde la Ley de Presupuestos de 1988. Tesis que, como ya hemos expuesto en otras ocasiones, no tiene fundamento y pretende basarse en afirmaciones realizadas por la STC 65/1987, concretamente en el FJ 3, que están precisamente, en las antípodas de afirmar el carácter ordinario de la Ley de Presupuestos. El propio TC en su Sentencia 76/92 se hacía eco de la desafortunada

cita del Preámbulo cuando advertía que *los límites materiales de las Leyes de Presupuestos, ciertamente, no son tan amplios como se señala en el Preámbulo de la Ley 33/1987, de Presupuestos para 1988*. La afirmación de la vigencia indefinida de toda norma incluida en la Ley de Presupuestos que no haga mención expresa de su carácter anual, como corolario de la Jurisprudencia Constitucional, es una afirmación absolutamente carente de fundamento.

Un aspecto más discutible de esa misma cuestión es el que se suscita en relación con las normas tributarias modificadas en virtud del expediente del art. 134.7 CE, es decir, cuando la propia *norma sustantiva* prevé esa posibilidad de modo concreto y específico. En relación con éstas, aunque en anteriores acercamientos al problema, hemos sido contrarios a admitir la posibilidad de su incorporación definitiva al ordenamiento, aduciendo el argumento de que se trata de una vía excepcional de alteración e innovación del ordenamiento tributario, tal vez ahora seamos más proclives a admitir su incorporación indefinida al ordenamiento tributario, desde el argumento de constituir el modo de manifestarse el *conjunto trabado de limitaciones* (STC 182/1997) en que se concreta la reserva de ley en materia tributaria, cuando es cumplida mediante el expediente del art. 134.7 CE.

Por consiguiente, si la innovación puede ser considerada realizada con vocación de permanencia, de modo implícito o porque expresamente así se explicita, en nada le afectará la prórroga, siempre que sea el resultado del ejercicio excepcional de la función legislativa en sede de ejercicio de la función presupuestaria que era, como se recordará, el modo en que explicábamos la sola aparentemente caprichosa norma contenida en el art. 134.7 CE.

En todo caso, desde la jurisprudencia constitucional podemos considerarlo aún un tema abierto, aun cuando, a veces, el TC lo presente como una cuestión ya cerrada, como lo hace el FJ 5 STC 34/2005 al decirnos: “este Tribunal, ya desde la STC 65/1990, ha admitido la inclusión en una Ley

de Presupuestos de disposiciones con vocación de permanencia [...], aun cuando determinadas regulaciones llevadas a cabo en esta Ley encuentren su sede normativa natural y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que disciplinan los regímenes jurídicos a los que se refieren (STC 32/2000). En consecuencia, puede afirmarse que toda norma incluida en el contenido eventual o disponible del instrumento presupuestario tiene, en principio, una vigencia indefinida, salvo disposición expresa de la Ley en sentido contrario". Si se tiene la curiosidad de comprobar cada una de las referencias que se hacen en este pasaje a las anteriores decisiones del TC, seguramente se nos dará la razón de que el asunto está lejos de poder considerarse definitivamente resuelto, aunque sólo sea por la imprecisión de lo que se afirmaba en las decisiones que se traen en su apoyo.

Para terminar con esta cuestión, sólo nos queda referirnos a la desafortunada práctica de acudir al instrumento del Decreto-ley como continente de la norma que verifica la prórroga. El último ejemplo, por ahora, es el Decreto-Ley 12/1995 (BOE de 30 de diciembre). En su Preámbulo se hace una afirmación esencial que supone la culminación de una tendencia: apreciada la *insuficiencia* de la prórroga automática, se acude a una norma de contenido paladinamente presupuestario, al tener por objeto materias que forman parte del contenido indisponible o propio de los Presupuestos. En atención a que las Cortes no están reunidas durante el mes de enero y a que se preveía su próxima disolución, se adopta la forma de decreto-ley. Me interesa subrayar la transparencia intencional de la norma que no oculta la específica justificación de su existencia en atención a la *insuficiencia de la prórroga automática*.

Se reconoce un primer efecto a la previsión constitucional de prórroga automática: mediante ella se consideran prorrogados los estados de ingresos y gastos, así como el importe de los beneficios fiscales. Ello supone la extensión de la prórroga automática al contenido esencial o núcleo

indisponible del Presupuesto. Asimismo se consideran prorrogadas aquellas normas que guardan conexión directa con ese contenido. Se excluirán del efecto de la prórroga tanto los créditos para gastos coyunturales, en aplicación del art. 38.2 LGP, al que ya nos referimos, como las normas de vigencia indefinida que *excepcionalmente* se hubieran incluido en su articulado.

La confirmación de una tendencia se produce si nos atenemos a las consideraciones que pretenden justificar la propia existencia del decreto-ley. En efecto, nótese que todas las cuestiones hasta ahora anotadas suponen el despliegue de los efectos de la automaticidad de la prórroga. Por consiguiente, la propia existencia del decreto-ley de prórroga sólo puede ser la consecuencia de un intento de ir más allá, de encontrar una fórmula que haga frente a las consecuencias de una prórroga que, por sus propias limitaciones, no puede sino extender en el tiempo la vigencia de la norma presupuestaria aprobada para el ejercicio anterior. En definitiva, de encontrar un medio, de cuya constitucionalidad dudamos, que permita introducir en el ordenamiento medidas de indudable calado presupuestario, que no han podido ser aprobadas ya que el Presupuesto ha sido rechazado.

Se trata, en definitiva, de consagrar la posibilidad de haber hallado una fuente alternativa, por motivos de urgencia y extraordinaria necesidad, a la Ley de Presupuestos. Si se lee atentamente el Preámbulo del RD-l 12/1995 se convendrá que todo él está recorrido por la intención de encontrar en el destinatario de la norma una justificación de la propia existencia de la norma excepcional, una justificación de oportunidad, tal vez, pero, ¿y su encaje constitucional?

La cuestión esencial que esta norma genera estriba en determinar si es posible precisamente aquello que ahora se ha dado por sentado. La Constitución prevé la posibilidad de llegar al último día del ejercicio sin que se hayan aprobado el nuevo Presupuesto, y a esta eventualidad hace frente mediante la técnica de la prórroga automática.

La cuestión planteada se genera por la *insuficiencia* de la técnica constitucionalmente prevista. Como el propio Preámbulo del decreto-ley reconoce, la automaticidad de la prórroga supone la congelación de sueldos y pensiones, el incremento de presión fiscal como consecuencia de la imposibilidad de deflactar, la congelación de la recaudación proveniente de impuestos especiales y cuantos tributos eran objeto de actualización mediante la Ley de Presupuestos. Insuficiencia que será un efecto ineluctable de la causa de la prórroga. Resolverlo decreto-ley mediante es una solución *gordiana*, a fin de evitar efectos –nocivos, en todo caso, para el propio agente de la crisis que la prórroga automática pretende afrontar– inevitables, si se respetan los parámetros de equilibrio de poderes diseñados en la Constitución, que, como sabemos, están en la base del desarrollo de la función presupuestaria.

Tal vez no será superfluo hacer aquí alguna consideración en torno a la gravedad del presupuesto de hecho de la propia existencia de la prórroga, sobre todo cuando se produce debido al rechazo de los Presupuestos. Es evidente que el texto jurídico se hace eco de una crisis de las relaciones entre el

Gobierno y las Cámaras, crisis que jurídicamente no puede tener solución y que el texto constitucional no pretende, de ahí la especial gravedad de la *ruptura* que comporta soluciones, como la que analizamos, decididamente no amparadas constitucionalmente. Pero al mismo tiempo convendrá no dejar de tener en cuenta la devaluación a que esa situación se ve sometida si la automaticidad de la prórroga se ve comprometida por prácticas como la del decreto-ley y el *órdago* que supone poner en la tesitura de la no convalidación del decreto-ley, lo que, sin duda, sería el corolario lógico, tanto en términos políticos como jurídicos, del rechazo de los Presupuestos. Y, al mismo tiempo, convendrá asimismo no olvidar los efectos que puede traer consigo una práctica como la que analizamos, que puede generar el efecto perverso de generalizar el uso del rechazo, de convertirlo en instrumento habitual, no obstante haber sido concebido como instrumento de crisis, supuesto su bajo coste político para quien lo utiliza.

En nuestra opinión, es necesario distinguir entre las normas de estricto contenido presupuestario, es decir, aquéllas que la JTC ha considerado que cons-



tituyen el contenido esencial, mínimo, indisponible e indispensable (a las que en otro lugar, hemos denominado el *contenido constitucionalmente definido*) y aquéllas que configuran su contenido eventual. Sobre las segundas pocas objeciones pueden hacerse a su regulación mediante decreto-ley, salvo por aquellos extremos generales de no afectar al núcleo esencial del deber de contribuir, en los términos de la STC 182/1997, si se trata de normas tributarias, o respetando los requisitos generales del art. 86 CE, si se trata de otro tipo de normas, básicamente el cumplimiento del requisito de la urgente y extraordinaria necesidad (SSTC 182/1997 FJ 3; 11/2002 FJ 4; 137/2003, FJ 3; 189/2005, FJ 3; 68/2007, FJ 3).

En efecto, nótese que la excepcionalidad consiste en su inclusión en la norma presupuestaria, en atención al carácter excepcional de su función legislativa, en nuestra concepción del problema. La modificación de una norma tributaria mediante decreto-ley sólo estará condicionada a justificar la extraordinaria y urgente necesidad de haber acudido a esta fuente excepcional del derecho. Las SSTC 11/81; 25/81; 6/83; 111/83; 29/86; 60/86 contienen la doctrina a tenor de la cual no es constitucionalmente ilegítimo, en todo caso, acudir a esta fuente excepcional para regular la materia tributaria, aunque, por todas, valga la STC 182/1997 que fija de modo casi definitivo la cuestión; más recientemente, véanse las SSTC 189/2005 o la 68/2007).

Cuestión parcialmente diferente estribará en la consideración de la oportunidad o en la necesidad de acudir a esta fuente, sobre todo desde la perspectiva de la pura técnica legislativa. El Profesor FALCON ha realizado una aguda crítica a este extremo del problema. En mi opinión no suficientemente fundada, porque se parte de la posibilidad de entender las normas tributarias contenidas en los Presupuestos con vigencia indefinida. Lo que no es cierto que sea incuestionable, ni que lo sea, además, desde la Ley de Presupuestos para 1988, pero sobre todo, en este concreto caso, porque el

propio decreto ley 12/1995 expresamente no le da la razón. Ninguna de las modificaciones tributarias del decreto-ley que comentamos se realizan en atención al carácter temporal de la norma, es decir, responden a la intención de prorrogar su vigencia, como en otras ocasiones se ha hecho, según hemos visto. Ahora la necesidad de acudir a la norma excepcional estriba en que se quiere dar una regulación diversa. Es decir, no se está prorrogando nada, se está innovando en el ordenamiento, efecto al que, superado el juicio acerca de la correcta apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad, nada tenemos que oponer.

La norma es absolutamente criticable por aquellos extremos que hacen referencia al puro contenido presupuestario, es decir, a las modificaciones que se realizan en los créditos en materia de retribuciones, en materia de pensiones, para operaciones financieras no previstas en el Presupuestos para 1995 y similares.

Nos encontramos, lisa y llanamente, ante una norma que pretende haber encontrado la fórmula mágica tan buscada desde el siglo XIX: poder aprobar un Presupuesto sin la contribución de la Cámara. Y ello, sencillamente, no está constitucionalmente previsto. Es más, en nuestra opinión es un abuso de la forma, una clara y directa vulneración de la Constitución, que ignora las bases fundamentales de las relaciones Gobierno, Cortes Generales, en el ejercicio de la función presupuestaria. Desde la perspectiva de la función legislativa de esta competencia de Cortes y Gobierno en relación con el Presupuesto, el rechazo de esta solución es menos argumentable porque no hay exclusión explícita alguna en el art. 86 CE a esta posibilidad, se nos dirá en un ejercicio exquisitamente formalizado de la función del intérprete jurídico.

Será ésta, solución que supone la última vuelta de tuerca de la concepción legislativa de la función presupuestaria. Es la consecuencia, lógica y extrema, si se quiere, de quienes han mantenido que la Ley de Presupuestos no es más que una Ley ordinaria

ria. Desde esa perspectiva, sus epígonos nada podrán objetar a esta técnica de acudir al decreto-ley de prórroga. O, al menos, deberán justificar su rechazo como una excepcionalidad de la disciplina constitucional de la Ley de Presupuestos, no obstante no estar explícitamente excluida del objeto constitucionalmente posible de esta fuente excepcional en el art. 86 CE.

Pero si obviamos la forma, si atendemos al contenido profundo de la institución presupuestaria la conclusión no puede ser más radicalmente diferente. En efecto, no se tratará ya de encontrar un tenor literal más o menos permisivo en el texto constitucional —que no lo hay— sino de profundizar en el auténtico significado de la norma que criticamos y de la institución presupuestaria. Nos encontramos ante una norma del Gobierno que tiene contenido presupuestario, que viene a modificar —en atención a urgente y extraordinaria necesidad— el Presupuesto del ejercicio anterior sin respetar la automaticidad de la prórroga, es decir, no prorrogando la vigencia del anterior, sino aprobando una norma que paladinamente lo modifica.

En nuestra opinión esta es una práctica no prevista constitucionalmente. Imprevisión no susceptible de ser cubierta mediante una especie de aplicación analógica, porque desnaturaliza la esencia de la institución presupuestaria. Mediante la técnica de la prórroga se pretende un respeto absoluto a la intervención de los dos centros de poder que protagonizan la elaboración y aprobación del Presupuesto. Acudir a la técnica del decreto-ley, incluso teniendo en cuenta la intervención que la Cámara tendrá a *posteriori*, mediante la convalidación, no es óbice para que calificamos el *decreto-ley presupuestario*, como cínicamente ha venido en ser conocido, como una burla de la esencia de la institución presupuestaria. La posterior convalidación del decreto-ley por la Cámara no puede constituir, como han pretendido algunos, un argumento en favor de la legitimidad constitucional de la fuente empleada. Pues también el órgano legislativo está sometido en el

ejercicio de sus competencias al mandato constitucional y la convalidación de un decreto-ley referido, por ejemplo, al derecho electoral general no sanaría su evidente inconstitucionalidad.

Que la coherencia sea absoluta desde nuestro entendimiento de la función presupuestaria, como deslindada de la función legislativa ordinaria, no es óbice para que también desde la posición de quien defiende su naturaleza legislativa ordinaria sea criticable, aunque ciertamente con argumentos menos contundentes. Con una norma como la criticada se ha dado respuesta en la práctica a varias de las cuestiones que suscitábamos al inicio de este tercer apartado. Se ha pretendido que la función presupuestaria sea susceptible de fuente alternativa: el decreto-ley ha sido aquí la norma elegida. Se ha considerado que no hay cuestiones exclusivamente reservadas a la Ley de Presupuestos. Se ha concluido que la prórroga automática -y sus estrictas consecuencias reconocidas en el mismo Preámbulo del decreto-ley- no era la única alternativa posible ante la inexistencia de Presupuestos el primer día del ejercicio económico correspondiente.

En suma, en nuestra opinión, se ha ignorado la Constitución, en todo lo que es estrictamente objeto de la norma presupuestaria, contenido que exige una específica norma —la Ley de Presupuesto— manifestación de una función específica, la función presupuestaria, cuyo ejercicio está atribuido de forma exclusiva y excluyente al Gobierno y a las Cortes, y cuya inexistencia por las causas que sean, tiene prevista una solución que sólo en parte ahora se ha respetado: la automática prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior. *Alterum non datur.*

4.1. Sobre la JTC acerca de la prórroga, su automaticidad y alcance en el ámbito de las CCAA

Hasta la STC 3/2003, el TC sólo episódicamente se había referido a esta cuestión de la prórroga; concretamente en el FJ 13 STC 63/1986 donde el TC maneja, a efectos argumentativos, el Decreto-ley 24/1982 calificándolo de norma de *naturaleza puramente presupuestaria, relacionada con la prórroga auto-*

mática de los Presupuestos del ejercicio anterior que el artículo 134.4 de la Constitución prevé. Sin mayores reproches acerca de una eventual inconstitucionalidad. Es más, adoptando la reprobable acepción de decreto-ley de *naturaleza puramente presupuestaria*, lo que permitía aventurar que en atención al tipo de fuente que contiene la prórroga, no se podía producir una declaración de inconstitucionalidad.

Porque es la primera vez que el TC analiza monográficamente el art. 134.4 CE y, además, en torno a un Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, parece obligado que analicemos con cierto detenimiento la STC 3/2003.

Convendrá comenzar con un breve resumen de la STC 3/2003: se impugna una norma del Parlamento Vasco (su Ley 1/2002) que tiene su origen en el ejercicio de la función presupuestaria y que se aprueba mediante el procedimiento especial previsto en el Reglamento de la Cámara para la aprobación de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Mas al tiempo, dicha norma, es un híbrido en el que se contienen, en parte, partidas que son el resultado del automático juego de la institución de la prórroga de una Ley de Presupuesto anterior, y de otras que han sido objeto de nueva incorporación.

Se impugna también la propia norma en la medida en que no puede ser considerada propiamente una Ley de Presupuestos y, sin embargo, se ha tramitado siguiendo el procedimiento presupuestario legalmente establecido en el Reglamento de la Cámara.

Por último, al incidir parcialmente la nueva norma, en parte, al menos, sobre una norma presupuestaria previamente prorrogada se vulnera el principio de seguridad jurídica, al dificultarse la determinación del derecho vigente, impidiéndose conocer la cuantía y la naturaleza de los ingresos y gastos del período 2002.

Siguiendo doctrina ya establecida en anteriores pronunciamientos del TC, que hemos analizado en el epígrafe 3, se describe el régimen jurídico de la

institución presupuestaria tanto en el ámbito del Estado como en el de la Comunidad Autónoma, que no necesariamente han de ser idénticos. Se establece que se produce esa identidad mediante un análisis del art. 134 CE, de la LOFCA y de las normas autonómicas, señaladamente el Estatuto, así como el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el régimen presupuestario de Euskadi. Del conjunto de la normativa analizada, se reafirma la existencia de una función específica, la presupuestaria, deslindable de la legislativa que está atribuida a las Cámaras y que tiene como objetivo fundamental aprobar la totalidad de los ingresos y gastos del sector público, constituyendo éste el contenido ineluctable de la norma presupuestaria, según acendrada doctrina constitucional ya analizada en el epígrafe 2 (SSTC 27/1981; 65/1987; 76/1992; 178/1994; 171/1996; 203/1998; 234/1999; 274/2000; 62/2001; 109/2001; 67/2002).

Mediante el ejercicio de esta función se cumplen, entre otros los siguientes objetivos: el aseguramiento del control democrático de la actividad financiera del Estado; la participación democrática en el ejercicio de la planificación económica del Gobierno y el control de la asignación de los recursos públicos. De otra parte, ese control participativo y democrático ha de llevarse a cabo de forma cíclica, teniendo en cuenta que la norma presupuestaria tiene una *natural* vigencia temporal que se concreta en la *anualidad*. Característica que impondrá la existencia de una institución también *connatural* con aquélla: la de la prórroga de los del ejercicio anterior, en aquellos supuestos en los que, por diversas causas, no se lograra la aprobación de los Presupuestos para el nuevo ejercicio.

El repaso de la normativa autonómica aplicable permite al TC afirmar que existe una identidad de régimen jurídico para los Presupuestos autonómicos respecto de las características esenciales enunciadas hasta ahora.

Apreciada la meritada identidad, procede el TC a analizar la mencionada Ley autonómica 1/2002. Apreciará el TC que la Ley 1/2002 no es una Ley de Presupuestos, si se atiende al ya mencionado contenido esencial que su régimen jurídico analizado le atribuye, aunque fue el resultado del ejercicio de la función presupuestaria exclusivamente atribuida al Gobierno, es decir, la de elaborar unos Presupuestos a fin de que las Cortes, en el ejercicio de la mencionada función procediera a su examen, enmienda y aprobación, lo que sólo de forma fragmentaria e incompleta se logra, al fin.

En su inicio, pues, a tenor de la apreciación del TC, la Ley 1/2002 responde a la dinámica presupuestaria, su tramitación parlamentaria continúa respondiendo a la misma, mas los diversos avatares de ésta y su propio contenido desnaturalizan esa apreciación pues dan como resultado una norma que sólo en parte contiene nuevas partidas presupuestarias y en otra no es sino el resultado del juego de la institución de la prórroga, corolario lógico de la naturaleza temporal de la norma.

El resultado, no es otro que la existencia de una multiplicidad de leyes reguladoras de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio de 2002. Tal situación se considera incompatible con el régimen anteriormente descrito de la institución presupuestaria, por producir, además, una fragmentación de la institución presupuestaria contradictoria con el contenido de principios como el de unidad y universalidad, ínsitos en el meritado régimen jurídico de los Presupuestos. Asimismo es contrario a dicho régimen la posibilidad de unos Presupuestos sólo parcialmente prorrogados, como es el caso de la norma que analizamos. La prórroga debe realizarse en bloque, por lo que no cabe una prórroga parcial o sólo atinente a parte de las secciones presupuestarias. Como tampoco sería posible, visto el problema desde otra perspectiva, que, supuesta la prórroga ante la inexistencia de la aprobación de la nueva norma presupuestaria, se modifiquen determinadas

partidas mediante una Ley que no siendo propiamente presupuestaria produzca, o lo pretenda, los efectos que le son propios y exclusivos de aquélla. Dicha situación se considera vulneradoras del principio de seguridad jurídica.

Procederá ahora que nos fijemos en las cuestiones capitales que ya hemos planteado a fin de analizar la propia lógica de la STC, sin desdeñar que nos asomemos a su fundado VP. Tal vez no sería inoportuno ofrecer ya, asimismo, una reseña de su contenido. El disentimiento del VP parte de una objeción de carácter metodológico que se centra tanto en el objeto de la jurisdicción constitucional, cuanto en el objeto preciso y claro de este recurso. Por lo que se refiere a lo primero, se trataría de poner de relieve cómo la Sentencia no entra en un análisis particularizado de las normas que se someten a su juicio y yerra en la determinación del núcleo fundamental del problema a analizar que no es otro sino el régimen jurídico de la aplicación de la prórroga, al tiempo que, y esto es lo central y básico, acerca de si existe capacidad del Gobierno o del Parlamento para introducir modificaciones o alteraciones respecto del Presupuesto prorrogado. En suma, los disidentes sostienen que la Sentencia *alcanza conclusiones de todo punto ajenas al supuesto que nos corresponde enjuiciar*, sobre todo por haber equivocado el núcleo del problema planteado. Una segunda objeción, de suma importancia, que detecta el VP se centra en la cuestión —que en opinión de los rubricantes del VP, la Sentencia no trata con— de si el contenido constitucionalmente definido propio de los Presupuestos supone la existencia de una reserva material de Ley de Presupuestos o, por el contrario, que lo que existe en la Constitución es un contenido constitucionalmente definido de la Ley de Presupuestos. Los firmantes de VP se inclinan por esta segunda opción y consideran que la Sentencia ha confundido ambas ideas, tratándolas como símiles, siendo, en su opinión, radicalmente diferentes. El núcleo esencial del problema planteado no es otro que determinar si la disciplina constitucional de la prórroga automática



permite a una norma jurídica –evidentemente no presupuestaria– *modular el régimen de prórroga mediante la modificación de un importante número de secciones presupuestarias*. De ahí que estime el VP que lo que se ha vulnerado directamente es este régimen, *mecanismo excepcional que solo debe ser sustituido o temporalmente sucedido por unos nuevos presupuestos generales aprobados mediante la correspondiente Ley del Parlamento Vasco*. Por consiguiente, se trata de que la prórroga ha sido parcialmente extinguida por una Ley que la desnaturaliza al mantenerla subsistente sólo en una determinada parte y al sustituirla, parcialmente también, por nuevas autorizaciones de gasto. En opinión de los firmantes del VP *este doble régimen presupuestario vulnera el art. 134.4 de la Constitución de modo directo o frontal, en cuanto se asigna una función materialmente presupuestaria (aunque sea parcial) a una ley que no es aprobatoria de los Presupuestos Generales de todas las entidades integrantes de la Comunidad Autónoma Vasca, y también de modo reflejo atenta contra los referidos principios de unidad y universalidad*.

Se insistirá en los defectos metodológicos que tienen una consecuencia nociva en la Sentencia: señaladamente que no se entra en el análisis por-

menorizado de los preceptos que pueden ser considerados inconstitucionales y se critica que se haya concluido en un juicio global de una Ley que al no ser presupuestaria, no debe ser enjuiciada desde los parámetros exigidos por el art. 134, señaladamente en lo que atañe a su contenido, ni a los principios que informarían aquella que efectivamente sí lo fuese.

Aunque estamos básicamente de acuerdo con las objeciones que se acaban de describir en el VP, con las precisiones que posteriormente desarrollaremos, la Sentencia, sin embargo, sí hace una serie de afirmaciones en relación con los PGE que consideramos de interés, porque aunque no fueran de interés directo, sí constituyen un primer acercamiento relativamente mejor ponderado de lo que nos tiene habituado el TC al analizar los problemas derivados de la aplicación del art. 134 CE.

En primer lugar, se afronta con pleno acierto la caracterización de los Presupuestos desde la perspectiva no alcanzada como premisa de su resolución por la STC 116/1994: la institución de los Presupuestos y su régimen jurídico *revela la esencialidad de la institución presupuestaria para el Estado*

social y democrático de Derecho en que se constituye, lo que podría haberle servido para modificar la desafortunada doctrina de la STC 116/1994. Cuestión, por cierto que no hace y que, bien al contrario, continúa en la medida en que se ocupará *in extenso* de verificar que el régimen jurídico de los Presupuestos, en el caso del País Vasco, es básicamente similar al del Estado, por lo que concluye que el art. 134 CE le es asimismo de aplicación. Si bien nada se dice en relación con las excepciones establecidas en el art. 134.7 y su aplicabilidad en ese ámbito territorial.

Será en el FJ 4 donde se afronte una de las cuestiones criticadas por el VP: se trata de caracterizar el ejercicio de la función que se atribuye a las Cortes. Tampoco en esta ocasión ha estado afortunado el TC, en nuestra opinión. De una parte, acepta la existencia de una función específica: “las Cortes Generales ejercen, como hemos dicho, una función específica y constitucionalmente definida a la que hicimos referencia en la STC 76/1992 [FJ 4 a)”; mas, al tiempo, ello no le lleva a articular un razonamiento que singularice el acto resultado del ejercicio de esa función específica. Es más, continúa en la línea que ya estudiamos en otro lugar y en un

nuevo ejercicio de sincretismo terminológico, no sólo llega a hablar, como la hacían sus precedentes SSTC 13/1992; 83/1996; 16/1996, entre otras, de una sedicente *función legislativa presupuestaria*, sino que incluso considerará que la Ley de Presupuesto es *una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno* (FJ 4). La confusión terminológica de la STC, como ya advertía el VP, es notable porque no se sabe bien si nos encontramos ante el ejercicio de una función específica —es decir, diversa de la legislativa ex 66.2 CE— o, por el contrario, esa función presupuestaria, es una especie de tres en uno, por cuanto es una ley, que aprueba los Presupuestos y mediante el procedimiento de su aprobación se controla al Gobierno o, como decían las SSTC anteriormente citadas, nos encontramos ante un *poder legislativo presupuestario*.

Dejando aparte ese dislate doctrinal, sin mayor relevancia, sí tiene interés que nos fijemos en una afirmación que recoge una doctrina ya definitiva-



mente afincada en la JTC: el Presupuesto del Estado aprobado formalmente mediante Ley es un acto de *contenido constitucionalmente determinado*. Y ese contenido en atención a lo que se dispone en el art. 134.2 CE, se configura en la esencia del acto de aprobación, se trata de un contenido "propio, mínimo y necesario" de la Ley de presupuestos [STC 109/2001, FJ 5; en el mismo sentido, SSTC 65/1987, FJ 4; 65/1990, FJ 4; 76/1992, FJ 4 a); 234/1999, FJ 4; 32/2000, FJ 5; y 67/2002, FJ 3]. Esto es, el contenido que en todo caso debe aparecer en la Ley de presupuestos que cada año debe ser aprobada por el Parlamento. Se trata, en definitiva, de una "ley de contenido constitucionalmente definido" (SSTC 76/1992, FJ 4; 16/1996, FJ 6; 61/1997, FJ 2; 174/1998, FJ 6; 130/1999, FJ 8; 131/1999, FJ 2; 234/1999, FJ 4; 32/2000, FJ 5; y 274/2000, FJ 4), de manera que puede hablarse en propiedad de la existencia en la Constitución de una reserva de un contenido de Ley de presupuestos (STC 131/1999, FJ 4).

Aquí es donde empieza a deslizarse el error en una distinción que, sin embargo, se nos antoja verdaderamente importante. Como acabamos de ver se habla aquí, en dos pasajes diferentes de lo mismo, es decir, de que la Ley de Presupuesto tiene atribuido un *contenido constitucionalmente definido*, expresión que responde a una idea básica en la doctrina del TC, a la que ya nos referimos en el epígrafe 2 de este trabajo. Pero nótese que esa afirmación se matiza en el tramo último del pasaje que hemos reproducido por cuanto *además*, se añade ahora, hay no sólo un contenido constitucionalmente definido, sino una *reserva* del mismo.

O lo que es lo mismo ¿Acaso se apunta ahora por el TC que ese contenido propio, mínimo y necesario, esencial, etc., sólo puede ser objeto de una norma que pueda ser calificada de Presupuestaria? La cuestión entonces no sería tan banal como la quiere presentar el VP, si bien la cita de referencia, es decir la STC 131/1999, FJ 4, no dice exactamente eso o mejor, sí que puede

llevar a confusión al hablarnos, de una parte, "de un ámbito material de la reserva de ley del art. 134.2; de otra, de las exigencias constitucionales que deben observar las disposiciones de leyes presupuestarias que regulen materias conexas al núcleo mínimo e indisponible fijados para las mismas en el art. 134.2 CE". Ese relativo confusionismo del que advertía el VP, efectivamente se produce cuando en el FJ 9 se puede encontrar este pasaje la *Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la Ley de presupuestos –la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año–, reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha Ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales*.

La gran cuestión que esos pasajes están suscitando, desde luego que sí serían determinantes de la cuestión objeto del recurso: si hay un contenido constitucionalmente definido correspondiente a la Ley de Presupuesto y, además, y aquí está la cuestión capital, ese contenido está constitucionalmente reservado a la Ley de Presupuestos, entonces toda la práctica de prórrogas mediante normas –sean leyes, sean decretos-leyes– está vulnerando la Constitución. Ése es el problema, por eso decíamos que la cuestión no era tan banal como quería el VP, cuestión diversa es que la Sentencia que comentamos, como veremos, no termina de concretar ese aspecto crucial de la cuestión, como efectivamente se puede verificar en el último de los pasajes citados: cuando nos dice que –no obstante la sedicente reserva– no se excluye la existencia de otras normas de contenido presupuestario, pues si eso es posible, es decir, si es constitucionalmente posible encontrar normas con contenido presupuestario que no sean la Ley de Presupuesto, como parece reconocer la Sentencia, en ese caso efectivamente el VP llevaría razón en la detección del error y del confusionismo; la Sentencia no termina de aclarar tan impor-

tante y, desde luego, diversa razón. Más adelante deberemos volver sobre la cuestión.

En la descripción del mecanismo de la prórroga la Sentencia (FJ 5) es muy clara en la apreciación de los dos extremos fundamentales que caracterizan el régimen constitucional de la prórroga: de una parte, la exigencia, que ya analizamos, de que se verifique en bloque y conectando esta cuestión con el carácter de autorización que atribuye a la inclusión de los gastos en los Presupuestos, *teniendo la autorización de gastos prevista en la Ley de presupuestos un carácter anual, es evidente que la prórroga de los créditos autorizados constituye, como muestra la experiencia del Derecho comparado en las democracias parlamentarias, un mecanismo excepcional que opera en bloque y exclusivamente en aquellos casos en los que, finalizado el ejercicio presupuestario, aún no ha sido aprobada la nueva Ley. En segundo lugar, se atribuirá relevancia al dato de la automatización: La prórroga opera, además, como un mecanismo automático, ex Constitutione, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido, durante el tiempo que medie entre el inicio del nuevo ejercicio presupuestario y "hasta la aprobación de los nuevos".*

Aquí de nuevo convendrá seguir reflexionando respecto de la cuestión que acabamos de analizar, de modo que si de una parte se habla de la exigencia de la automatización y de otra se afirma de que la Ley de Presupuesto tiene un contenido constitucionalmente definido, la cuestión básica es ¿existe una efectiva protección de esa exclusividad o, por el contrario otras normas, incluso decretos-leyes, pueden asumir, compartir, esa exclusividad?; en suma, ¿Está reservado a la Ley de Presupuesto ese contenido constitucionalmente definido?. Como se apreciará, la cuestión es muy relevante, la cuestión no está bien planteada por la Sentencia, la cuestión, como ya nos advertía el VP, es bien diferente. La relevancia de la cuestión es de tal magnitud que afrontándola correctamente se poseería la clave para resolver la cuestión de la prórroga no automática, es decir, para poner coto a la práctica, claramente inconstitucional, en mi opinión, de las normas de prórroga. El

TC ha desaprovechado la ocasión para proporcionarnos pautas en este sentido. Y será precisamente en esa dirección donde coincidimos con las manifestaciones del VP, en el sentido de que la Sentencia no ha afrontado el tema central que se le planteaba.

¿Sobre qué bases se fundamenta la Sentencia?. En el FJ 6 la Sentencia retoma la doctrina que hemos analizado ya, acerca de la aplicabilidad del régimen jurídico de los Presupuestos afirmando que de la literalidad (*sic*) del art. 134 se deduce que el objeto directo de la regulación es una institución estatal y aunque insiste en la especiosa tesis que *de los preceptos constitucionales que regulan las instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas, es evidente que existen una serie de reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica.* Aparentemente la Sentencia sigue la doctrina de la 116/1994, de donde incluso se extrae una cita que se descontextualiza del argumento decisivo que en aquella ocasión dio como resultado la afirmación que la imprevisión en las normas que conformaban el bloque de la constitucionalidad determinaba que no se aplicase en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Navarra el art. 134.7.

Mas al tiempo, no sólo se ha producido una apariencia de cambio de orientación metodológica, ya que se afirma, sin señalar cuáles y por qué, la existencia de una serie de reglas y principios constitucionales que se aplican a toda institución presupuestaria, ni siquiera por qué se dice esto ahora y no se dijo entonces, pero sobre todo no se aplicó, al supuesto allí analizado. El hecho es que la contradicción es paladina, pues tras esa afirmación, el FJ 6 no es sino el trasunto de lo que se hizo en 1994, mas ahora para terminar afirmando que el régimen de la prórroga que se contempla en el 134.4 es de aplicación en el ámbito del País Vasco **porque** así se deduce del análisis del bloque de la constitucionalidad aplicable, con cita de la LOFCA, su Estatuto de Autonomía y las leyes específicas de esa

Comunidad Autónoma: es decir, al cabo, se ha seguido el mismo proceso argumental que en la STC 116/1998, aunque se haya afirmado en el exordio del argumento que existen reglas que necesariamente son de aplicación a cualquier institución presupuestaria; contradicción manifiesta que no oculta este ilustrativo pasaje de la Sentencia que se comenta por sí solo: “En definitiva, de la exposición que acaba de hacerse se deduce la existencia de una sustancial identidad entre las normas que son aplicables a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y lo dispuesto respecto de los del Estado en el art. 134 CE, como no podía ser de otro modo, dado que la norma constitucional y la estatutaria (así como las normas que las desarrollan) no hacen otra cosa que recoger una serie de principios que, como hemos dicho, son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario (arts. 66 y 152.1, ambos de la Constitución), coincidentes por lo demás con los de las democracias con las que ha entroncado nuestro país”. La cuestión entonces consistirá en preguntarse por qué el 134.7, que no es sino la máxima expresión del significado de la función, en relación con la ampliación de su contenido, no puede considerarse una norma consustancial a la institución presupuestaria. La contradicción es paladina, como fácilmente puede apreciarse.

El siguiente paso argumental es más rico en consecuencias: no puede calificarse a una Ley de Presupuestaria si, no obstante haberse presentado por el Gobierno bajo esa denominación y haberse tramitado siguiendo el procedimiento especial para ella diseñado, carece del contenido propio, mínimo, indispensable y necesario a que se refiere el art. 134.2. Esta afirmación es perfectamente coherente con la afirmación que ya se hizo en el FJ 4 y responde a una arraigada doctrina jurisprudencial, según ya analizamos, en el epígrafe 2. La afirmación es metodológicamente muy rica, en la medida en que podría haber constituido el paso previo a la siguiente afirmación, es decir, si se aprecia la existencia de

un contenido que es el propio de la Ley de Presupuesto, hasta el punto de que su ausencia determina que no pueda calificarse la norma de presupuestaria, el siguiente paso a dar es si cualquier fuente puede entrar a recoger ese contenido, indagación que puede sintetizarse en la siguiente cuestión: ¿Existe en la Constitución una reserva material de Ley de Presupuesto?. Esta es la cuestión que no termina de abordar la Sentencia o, al menos, que no utiliza argumentalmente para justificar o rechazar las normas de prórroga y, en este sentido, el reproche metodológico del VP en el punto 1 es acertado. El pasaje donde se concreta esta posición del TC es el siguiente: “... la Ley de presupuestos tiene una función específica y constitucionalmente definida: aprobar los presupuestos generales –en este caso, de una Comunidad Autónoma– para un ejercicio presupuestario que debe coincidir con el año natural, y, de este modo, fiscalizar el conjunto de la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político, económico y social del Gobierno que los presenta y, en fin, controlar que la asignación de los recursos públicos sea equitativa. Precisamente para que dicha función pueda ser realizada, al margen de un posible contenido eventual o disponible, la Ley de presupuestos tiene un contenido constitucionalmente determinado que se concreta en la previsión de ingresos y la autorización de gastos, debiendo esta última extenderse tanto al quantum como a su destino. Siendo aquélla la función y éste el contenido imprescindible que debe incluir, es evidente entonces que la Ley recurrida no puede ser la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2002”.

Mas nótese que la cuestión no era exactamente ésa; porque con esa afirmación nada se resuelve, ya que el propio Parlamento Vasco había calificado a la Ley objeto de la impugnación como una “Ley con contenido presupuestario” que “coexiste con la prórroga de los presupuestos anteriores a su entrada en vigor”. Una Ley “cuya única virtualidad es una modulación o alteración de la prórroga para los cré-



ditos de gastos que en ella se contienen" y una norma que "ocupa una posición respecto de los Presupuestos Generales, subsidiaria y complementaria", y que "vendría a modificar el régimen de prórroga presupuestaria estableciendo determinadas autorizaciones de gasto específicas para ciertas secciones presupuestarias".

La cuestión no se resuelve mediante la afirmación de que la Ley objeto del recurso de inconstitucionalidad no es una Ley de Presupuesto, la cuestión que hay que afrontar es la de si es posible que una norma que no es la Ley de Presupuesto pueda tener contenido presupuestario, aprobando ciertas partidas de gasto que tiene como finalidad modular el Presupuesto prorrogado.

La Sentencia negará la posibilidad de que esa solución tenga encaje constitucional porque no puede aceptarse la existencia de una Ley de Presupuestos prorrogada coexistiendo con otra norma (en realidad dos) que adoptan una serie de medidas presupuestarias que modifican radicalmente el régimen de prórroga (FJ 8). La existencia de una norma nacida sobre la realidad de una prórroga presupuestaria será declarada contraria a la

Constitución, concretamente por vulneración de los principios de unidad y de universalidad (FJ 9).

Es ahora cuando la Sentencia afirmará, sin apreciar el salto conceptual que su afirmación supone, que "la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la Ley de presupuestos –la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año–, reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha Ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales". El argumento es endeble porque la razón de que se admitan las previsiones del 134.5 nada tiene que ver con la pretendida reserva material de Ley de Presupuestos, al tiempo que, a su vez, decididamente es afirmación consecuencialmente lógica, pero, en todo caso, diversa de la que se hace cuando se habla de la Ley de Presupuestos como una ley de contenido constitucionalmente definido.

El TC finalizará el FJ 9 intentando diferenciar lo que supone la Ley objeto de este recurso y lo que ha sido la práctica hasta este momento de la prórroga.

La argumentación es un evidente *quid pro quo*, en la medida en que se pretende condenar el mismo fenómeno pero intentando presentar el anterior como diferente, alcanzándose así una doctrina de difícil aplicabilidad por cuanto dejaría siempre a la determinación del Tribunal si no encontramos con una simple *modulación*, como se pretende que se ha producido con los decretos leyes de prórroga o, como se sostiene que se ha hecho ahora, es decir, no prorrogar en bloque. En realidad la similitud es ostensible y, con independencia de lo gratuito de sus afirmaciones, el resultado es siempre similar: que los Presupuestos prorrogados no se aplican en su totalidad. Esto es lo que se denosta en relación con la situación del País Vasco, sosteniendo, al tiempo, que no se aprecia en las situaciones anteriores.

Finalmente se vuelve en el FJ 10 a la misma idea del contenido constitucionalmente definido, para afirmar que en él se encuentra realizado el principio de seguridad jurídica que se vulnerará cuando una norma, como la Ley impugnada, que no es la de los Presupuestos Generales a la que aluden los arts. 134.2 CE, 21.1 LOFCA y 44 EAPV, recoja el grueso del contenido que la Constitución y el bloque de la constitucionalidad reservan a la Ley de presupuestos (esto es, la autorización de los gastos y el destino de los mismos para un determinado ejercicio económico). También se trae a colación el mismo hecho de su falta completa de publicación, lo que se considera contrario al principio de seguridad así como al de publicidad, como elemento inherente en aquélla.

En suma, no podemos decir que el TC haya afrontado de forma definitiva el problema suscitado de la prórroga, porque su doctrina se fija en lo accesorio y no en lo fundamental: que la CE exige automaticidad y que ello significa inmutabilidad del contenido. Crea dudas cuando se presenta en el FJ 9 la cuestión como si fuese una cuestión de cantidad, es decir, si lo que se modifica es mucho se vulnera el art. 134 CE, por el contrario, si la modificación es una mera modulación, entonces, la automati-

dad pasa a un segundo plano y no se vulnera el mecanismo constitucional diseñado por el 134 CE.

Finalmente aparecen confusas referencias al mecanismo del art.134.5, en cuanto instrumento de modificación del Presupuesto aprobado. La cuestión no termina de enfocarla correctamente el TC, ya que, como vimos en el planteamiento de este trabajo, el momento de su aplicación es el de la ejecución de los Presupuestos y, en los casos en los que concurren las circunstancias que prevé el ordenamiento para que puedan ser aprobados créditos extraordinarios o suplementos de crédito, tanto da si el Presupuesto ha sido aprobado por vía ordinaria, como si se ha prorrogado automáticamente. La cuestión de interés que no termina de plantear esta deficiente STC es si sería práctica leal, es decir, no vulneradora sustancialmente del mandato constitucional, modificar el contenido de lo prorrogado vía art. 134.5. Ésta es cuestión no afrontada y aunque la respuesta parece evidente que debería ser la de negar esa posibilidad, habría que plantearse la cuestión en cada una de las posibles situaciones en que se puede producir la inexistencia de Presupuesto. Aunque aparentemente nada tiene que ver con el asunto capital que acabamos de describir, podría resultar interesante analizar desde esta perspectiva, los FFJJ 8 y 9 de la STC 155/2005: en los mismos sostendrá el TC que una Ley no es el cauce adecuado para desarrollar la autorización a que se refiere el art. 94.1 CE, de modo que reclamará para dar luz a ese acto una especie de reserva de procedimiento, el que se describe en el art. 74.2 CE, donde además, se reconocerá de forma paladina la existencia de competencias no legislativas de las Cortes: como bien sostiene Francisco M.Carrasco, quien me pone en la pista de esta interesantísima STC para afrontar el asunto que dejo sólo apuntado, se podría derivar de ella, la existencia de una reserva de competencia que comporta, al tiempo, una reserva de procedimiento, de su interactiva relación emanará un acto que sólo mediante ese procedimiento y en el ejercicio de esa precisa competen-

cia reunirá los requisitos para no ser declarado inconstitucional; en suma, un supuesto donde claramente se diferencian funciones y procedimientos por razón de la materia objeto del ejercicio de aquéllas que habrán de desarrollarse mediante procedimientos donde no por intervenir las Cortes Generales, el acto emanado debe ser calificado de ley. Habrá que volver sobre este aspecto de la cuestión suscitada al hilo de la STC 3/2003, desde la perspectiva que nos abre la STC 155/2005.

Una cuestión de gran relevancia queda abierta, por tanto, la de si es posible hablar de una reserva material de Ley de Presupuesto y determinar qué relación o interconexión tiene esa afirmación con la del contenido constitucionalmente definido. Pero ésa es cuestión de gran calado, ésta sí directamente relacionable —de nuevo— con la posición que se adopte en relación con la función presupuestaria, que comprenderán que deje aplazada para otra ocasión.

No sin antes apuntar una hipótesis: una respuesta afirmativa blindaría más eficazmente las competencias de las Cortes en el ejercicio de la función presupuestaria. E impediría, al tiempo, abusos como los denostados decretos-leyes *presupuestarios*, auténtica aberración constitucional. Claro que esa hipótesis y sus consecuencias, son más coherentemente asumibles desde la posición que defiende de la peculiaridad de la función presupuestaria, diferenciada de la legislativa, que, como es sabido, constituye siempre el punto de arranque de cualquier cuestión que afrontemos sobre el régimen constitucional de los Presupuestos, y a la que siempre terminaremos llegando para poder cerrar un círculo *virtuoso*, en una especie de *perpetuum motum*, aunque en este asunto, no precisamente sin gasto de energía.

5. LAS LIMITACIONES CONSTITUCIONALES A LA MODIFICACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS: CUESTIONES ABIERTAS POR LAS SSTC 223 Y 242 DE 2006

Sobre este asunto me van a permitir que me refiera a varios trabajos de mi autoría que se pueden resumir así: los párrafos 5 y 6 del 134 CE son nor-

mas que están contemplando los Presupuestos en el momento de su ejecución. Las limitaciones que contienen sólo se pueden explicar coherentemente si se parte de esta premisa, premisa que no es difícil formular si se conoce el debate del constituyente y el proceso que condujo a la definitiva redacción de ambos párrafos, erratas incluidas.

La JTC nunca ha sabido distinguir entre el momento de la aprobación de los Presupuestos y el procedimiento de modificación de los mismos. Entre ambos, desde luego, existen señaladas diferencias si se analizan los arts. 134.1 y 134.5 y 134.6 CE. En sede de aprobación de Presupuestos, la Constitución no condicionó el derecho de enmienda ni limitó el alcance del examen. Serán competencias de las Cámaras que se presentan incondicionadas e ilimitadas. Fue el Reglamento del Congreso y el Senado quien trasladó los requisitos y condiciones de las modificaciones presupuestarias al momento de la aprobación. El debate de lo que originariamente era párrafo único, posteriormente dividido en dos, es absolutamente clarificador. El texto originario del Anteproyecto de Constitución publicado en enero de 1978 en relación con esta cuestión (art. 124.5) decía así: “Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, únicamente el Gobierno podrá presentar Proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos y toda proposición o enmienda que entrañe aumento de gasto o disminución de ingresos requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”.

Las restricciones a las proposiciones de ley y al derecho de enmienda del 134.6 se refieren a los ingresos y gastos *presupuestados*, es decir, a los que están vigentes, a los referidos al ejercicio presupuestario en curso. El forzamiento de esa norma coherente y razonable, desde la perspectiva de la función que el Gobierno tiene atribuida en el protagonismo de la ejecución del Presupuesto, carece de sentido, no respeta, en suma, el diseño constitucional si se traslada al momento de la aproba-

ción o se predica de forma indiscriminada respecto del ejercicio de la iniciativa legislativa no gubernamental, en aquellos casos en que las consecuencias de esa proposición o esa enmienda no afecten a los ingresos y gastos presupuestados. Si se conoce el debate que origina este párrafo en sede de Comisión, se recordará que precisamente esta eventualidad era la que se quería evitar a toda costa; a ello van dirigidas enmiendas que aparentemente logran su objetivo. Enmiendas que tienen por finalidad precisar que el aumento o disminución de los ingresos se refieren al mismo ejercicio, pues en otro caso se concedía una posibilidad al Gobierno para cortar toda proposición de ley.

En igual sentido se produce el Debate en sede de Comisión, entendiéndose que el requisito de la conformidad para la tramitación de proposiciones se exija sólo en aquéllas que afecten al equilibrio del mismo ejercicio presupuestario. El texto definitivo, aun con algunos retoques en el Senado, como el dividirlo en dos apartados, lo que ciertamente ha enrarecido su correcta interpretación, es el resultado de una enmienda transaccional mediante la que se precisaba el ámbito temporal haciendo referencia a *ingresos y gastos presupuestados*, para dejar claro que la limitación se precisaba siempre que el objeto fuera el Presupuesto vigente, es decir, el mismo ejercicio *presupuestario*. Como es sabido, un error en la transcripción del precepto aprobado hizo que desapareciera el término que plasmaba magníficamente esta idea de ceñir el requisito de la conformidad a los ingresos y gastos del ejercicio en curso: aumento de crédito o disminución de los ingresos presupuestados. Los propios proponentes del Debate se felicitan de haber logrado plasmar mediante esta enmienda *in voce* esa idea: "Quiero agradecer en primer lugar al Grupo de Unión de Centro Democrático que haya aceptado la enmienda de Don Licinio de la Fuente incluyendo la palabra "ingresos presupuestados". Nos parece satisfactorio, y por tanto nada tenemos que objetar al apartado 5". Como se recordará, la

enmienda pretendía similar objetivo haciendo referencia al mismo ejercicio. El error de transcripción del texto aprobado se produce en el texto reproducido en el BOC nº 121 como Dictamen de la Comisión. En ese texto se ha sustituido el término presupuestados por presupuestarios. Hasta la pequeña historia del proceso de formación de los párrafos 5 y 6 del art. 134 CE.

En las escasas ocasiones que el TC ha tenido ocasión de plantearse estas cuestiones ha seguido la tónica de un pasaje que es posible encontrar en la STC 27/1981, con manifiesto desconocimiento del origen del problema y de la intención del texto constitucional derivada, desde luego, no sólo del clarificador debate a que hemos hecho referencia. El citado pasaje es el siguiente: "Esta especificidad de la función parlamentaria de aprobación del Presupuesto conecta con la peculiaridad de la Ley de Presupuestos, en referencia a cualquier otra Ley. Singularidad, que excede la cuestión, en estos momentos superada, del carácter formal o material de esta Ley. Deriva, como se ha dicho, del carácter instrumental del presupuesto en relación con la política económica; pero, por otra parte, las notas singulares de la Ley presupuestaria ha de reconocerse que también vienen impuestas por el hecho de que su debate está, de alguna manera, restringido por las disposiciones reglamentarias de las Cámaras que regulan su procedimiento. Ciertamente que quizá pueda decirse que tales limitaciones no derivan de la Constitución, pero también lo es que el requisito de conformidad del Gobierno para toda proposición o enmienda que suponga aumento de gastos o disminución de ingresos que afecta a cualquier Ley envuelve en este caso una restricción constitucional del debate. Y son estas limitaciones las que determinaron que la propia Constitución reduzca el papel de la Ley de Presupuestos, como vehículo de reformas tributarias (FJ 2 STC 27/1981)".

Como es sabido la exigencia de conformidad del Gobierno para poder tramitar proposiciones de ley o enmiendas se ha llevado no sólo al momento de la

aprobación de los Presupuestos (art. 133.4 RCD), en evidente interpretación abusiva del objeto del art. 134.6 CE; asimismo al ejercicio de la iniciativa legislativa mediante proposiciones de ley, las cuales para ser tramitadas habrán de ser remitidas al Gobierno para que *manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios*, es decir, sin limitar esta facultad exorbitante del Gobierno a los ingresos y gastos presupuestados, es decir, a los correspondientes al Presupuesto en ejecución. Finalmente, respecto del derecho de enmienda, asimismo se ha tomado el art. 134.6 para aplicarlo indiscriminadamente a las que pudieran significar aumento de créditos o disminución de ingresos, obviando el lógico ámbito temporal de referencia del art. 134.6 CE: el de los Presupuestos vigentes. En ese sentido, se produce el temor manifestado en la enmienda que originó todo el Debate acerca del art. 134.6: no dejar claro que el aumento de gastos o disminución de ingresos se refiere al mismo ejercicio proporciona al Gobierno la posibilidad de vetar la tramitación de cualquier proposición de Ley, aunque las modificaciones financieras que ésta pueda producir no afecten al Presupuesto en curso, es decir, al que se está ejecutando.

Este es el estado de la cuestión, sin que de modo inmediato o directo se le haya ofrecido al TC oportunidad de entrar en su análisis. Las dos SSTC incluidas en la rúbrica de este epígrafe, referidas además a los Presupuestos de una Comunidad Autónoma, ha sido la primera ocasión de que el TC se haya podido referir a esta cuestión de modo monográfico. De ahí nuestro interés en traerlas como la terecra de las grandes cuestiones a tratar en esta sede.

En la primera de las Sentencias citadas, la 223/2006, se plantea un recurso de inconstitucionalidad contra la reforma de dos preceptos (arts. 111.1 y 121.4) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura en virtud de los cuales se altera significativamente la facultad que en

base al art. 61.b) EAE se atribuía al Ejecutivo extremeño de oponerse a las alteraciones de las previsiones de gastos e ingresos para cada ejercicio presupuestario. La alteración consistía esencialmente en permitir un juicio de valor por parte de la Asamblea acerca de los fundamentos de esa facultad del Ejecutivo cuando no prestaba la correspondiente conformidad a la tramitación de esas modificaciones o a que se tramitaran proposiciones de leyes o enmiendas que alteraran el Presupuesto aprobado.

El motivo de la Reforma objeto de este recurso de inconstitucionalidad fue la apreciación por parte de los servicios jurídicos de la Asamblea de Extremadura de que la tramitación de algunas proposiciones adolecía de falta de motivación. La disconformidad a que se refería el art. 61.b) EAE no exigía motivación alguna. Con el régimen ahora vigente, no sólo se prevé la eventualidad de una discrepancia entre el ejecutivo y el legislativo en relación con la circunstancia de que una enmienda o una proposición supongan un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos, sino que se dispone que su resolución sea obra de la voluntad del Pleno. Otra novedad introducida por la reforma, consistente en que todas estas previsiones sólo se refieren al ejercicio presupuestario en curso, no es objeto de discusión por los ahora recurrentes, quienes entienden que únicamente se ha hecho explícita una previsión implícitamente contenida ya en el propio Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Así las cosas, la cuestión a resolver es si la atribución al Pleno de la Asamblea de la facultad de rechazar por notoriamente infundada la oposición del Gobierno a la tramitación de una enmienda o de una proposición de ley, que alteren las previsiones presupuestarias en relación con los créditos y los ingresos, es o no contraria al art. 60 b) EAE.

No obstante, sí es de interés subrayar que los propios recurrentes, es decir, el Ejecutivo sí ha hecho

una correcta interpretación de la cuestión: esa conformidad a la tramitación sólo es oponible frente a modificaciones del Presupuesto en ejecución, es decir, respecto de ingresos y gastos *presupuestados*, no en general, como desgraciadamente se viene haciendo en el ámbito estatal, con una interpretación viciada del auténtico sentido de los párrafos 5 y 6 del art. 134 CE.

Otra cuestión a subrayar, como ya hacíamos en relación con la STC 3/2003, que acabamos de analizar es una cierta modulación del criterio estricto de distinguir entre instituciones estatales y autonómica para afirmar que el régimen de aquéllas no necesariamente es aplicable en el ámbito de éstas: una aplicación estricta de la doctrina iniciada con ocasión de la STC 116/1994, hubiera obligado al TC a analizar si esas limitaciones que se encuentran recogidas en los párrafos 5 y 6 del art. 134 CE, son asimismo de aplicación a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas. El TC no ha procedido así, y se limita en el FJ 5 a afirmar que los mismos fundamentos que se aplican en el ámbito estatal en sentido estricto respecto de sus Presupuestos son asimismo aplicables en el ámbito de la Comunidad Autónoma. *Razones todas que son predicables respec-*

to de los presupuestos y de las relaciones entre Gobierno y Parlamento tanto en el ámbito nacional como en el autonómico. Por consiguiente, parece que el TC ya no mantiene un criterio tan estricto en la diferenciación entre instituciones estatales y autonómicas y en la STC 3/2003 y en la que ahora analizamos se nos antoja más proclive a admitir la aplicación de regímenes jurídicos propios de una institución estatal a la similar de la Comunidad Autónoma, lo que no sólo no se hizo con ocasión de la STC 116/1998, sino que el método de afrontar el problema partía de la premisa diametralmente opuesta.

Un segundo acierto de la STC 223/2006 es que ha entendido perfectamente el marco de referencia en el que hay que considerar las limitaciones del 134.5 y 134.6: durante la ejecución del Presupuesto en curso, en primer lugar; no menos acertado ha estado el TC en la fundamentación de esta limitación, lo que viene a romper con la dislocación a que tantas veces nos tenía acostumbrado el TC cuando sugería que esas limitaciones en la aprobación de los Presupuestos determinaban un cierto modo de ser del acto de aprobación y era el fundamento de la existencia del art. 134.7 (a modo de ejemplo y porque fue la primera,



véanse las consideraciones que se hacen en el FJ 2 STC 27/1981).

Ahora el TC ha establecido el *momento* al que referir esas dos normas y explicita de modo correcto su fundamento: “el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución. Puede pretender, en definitiva, que sólo sea relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta. Éste es el fundamento de la facultad que se le reconoce al Ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar el instrumento económico de su acción de gobierno (FJ 5)”.

La Reforma de los preceptos que ahora se enjuician pretende privar al ejecutivo extremeño de esa facultad que le atribuye el Estatuto y ésa es precisamente la cuestión que se somete a juicio del TC: “La reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura lleva, en el punto ahora examinado, pura y simplemente a privar al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de la facultad que tiene reconocida en el art. 60 b) EAE, facultad que viene justificada como consecuencia de la asunción de los principios básicos del llamado "parlamentarismo racionalizado" por parte tanto del Texto constitucional español como de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas”.

A partir de la reforma, serían la Mesa y el Pleno de la Asamblea de Extremadura quienes juzgarían acerca de la concurrencia de las circunstancias que permiten al Consejo de Gobierno de la Junta oponerse a la tramitación de iniciativas normativas que alteren el equilibrio presupuestario. Es criterio del TC que ello supone modificar la regla prevista en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, que en su artí-

culo 60 b) establece que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura la conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, sin prever los límites a dicha potestad que se derivan de las normas recurridas.

Las previsiones del art. 60.b) EAE que reproducen las que se contienen en los arts. 134.5 y 134.6 CE son el corolario del equilibrio que constitucionalmente se ha diseñado; la reforma produce un notable desequilibrio porque atribuye a quién no tiene la competencia de la ejecución del Presupuesto la posibilidad de determinar si la prestación o no de la conformidad del Ejecutivo a esas eventuales modificaciones tiene fundamento, cuando la prestación de la mencionada conformidad es incondicionada.

Precisamente porque es competencia del Ejecutivo la ejecución del Presupuesto, es asimismo de su exclusiva e incondicionada competencia prestar conformidad o no a modificaciones del Presupuesto que se está ejecutando. *...es claro en el sentido de que solamente se podrán alterar dichos compromisos con el consentimiento del Ejecutivo autonómico, quedando facultado éste, con toda libertad, para oponerse a las iniciativas que pretendan modificarlos, y sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter de manifiestamente infundada o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes previsto en el Estatuto de Autonomía, equilibrio de poderes diseñado en línea con las interpretaciones más recientes del régimen parlamentario (a las que responde, sin duda, el diseño de la forma de gobierno en la Comunidad Autónoma de Extremadura), en las que se ha pretendido reforzar la posición de los ejecutivos y, singularmente, de sus presidentes, en aras de dotar a todo el sistema de una mayor estabilidad y mejorar su funcionamiento. ... Pero es claro que, una vez aprobados, y durante su ejecución (que corresponde en exclusiva al Gobierno -*

controlada, eso sí, por la Asamblea), no pueden, sin el consentimiento del Ejecutivo, plantearse iniciativas que alteren el equilibrio de los presupuestos.

Es claro que la relevancia de la Sentencia pivota sobre dos consideraciones: la primera, una especie de matización acerca del rígido criterio (por infundado y escasamente razonado) del Fallo de la STC 116/1994. En segundo lugar, por una razón mucho más relevante: es la primera vez que el TC abiertamente ha enmarcado las limitaciones de los párrafos 5 y 6 del art. 134 en el momento de la ejecución del Presupuesto. Sólo resta que se desdiga de su afirmación de que estas limitaciones son de aplicación asimismo en el momento de la aprobación del Presupuesto, aunque ésta decisión del TC ya implícitamente lo dice al justificar su fundamento, acertadamente en nuestra opinión; el cual no aparece si del procedimiento de aprobación de la norma presupuestaria se tratara o si de alteraciones con proyección de futuros ejercicios fuere el objeto de esa pretendida conformidad.

La segunda decisión del TC que queremos traer a nuestra consideración es la STC 242/2006; se trata en este caso de un recurso de amparo presentado por los miembros del Grupo Parlamentario Popular Vasco contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 30 de enero de 2001, desestimatorio de la solicitud de reconsideración del Acuerdo de 29 de diciembre de 2000, por el que se inadmitió a trámite la proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular Vasco sobre modificación del art. 133 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma. La finalidad de dicha reforma era la de garantizar que en supuestos de prórroga de los presupuestos generales del País Vasco también quedasen prorrogadas las aportaciones que las Diputaciones Forales están obligadas a hacer a la hacienda general del País Vasco.

El Consejo de Gobierno del País Vasco, adoptó el Acuerdo de manifestar su criterio contrario a la

toma en consideración de la citada proposición de Ley, así como su disconformidad con su tramitación de acuerdo con lo previsto en el art. 105.2 del Reglamento parlamentario. Aunque ambas manifestaciones se contienen en un mismo Acuerdo, cabe destacar, que ya el TC en el Auto 240/1997, de 25 de junio, FJ 3, en un caso relativo a Extremadura, estableció que se trata de dos facultades del ejecutivo sustancialmente distintas. Así, mientras el criterio del Gobierno en relación con la toma en consideración en modo alguno condiciona la tramitación de la proposición de Ley, sino que se limita a dar a conocer a la Cámara su postura respecto a la toma en consideración de la misma en función de criterios de oportunidad, políticos o de otra índole, la conformidad presupuestaria del Gobierno para su tramitación, si implica un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios, constituye una condición insoslayable para la misma que, en su caso, impide la celebración del debate plenario de toma en consideración.

En esta última consideración del TC comienzan a aparecer las dubitaciones que es posible apreciar en esta decisión del TC, si la comparamos con la que acabamos de analizar: no se precisa el *momento* al que hay que referir esa limitación, ese condicionante para que la tramitación de la proposición pueda seguir su curso, ello no obstante transcribir la propia STC 242/2006, FJ 3, el art. 103 del Reglamento que funda esta decisión del Gobierno vasco, en atención al cual “no se entenderá que suponen aumento de los créditos las enmiendas que, caso de ser aprobadas definitivamente, difieran su efectividad a un ejercicio presupuestario futuro, ni aquéllas respecto de las que, si superaren el volumen total de créditos presupuestados, el Parlamentario 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 ocasione”. Esa deficiente lectura del TC es aún más probable por cuanto

el precepto, en la línea de interpretación que ya propusimos en 1981 y que la STC 223/2006 ha hecho, con precisión, aclara el *momento* respecto del que dichas limitaciones tienen su rol que no es otro, como acabamos de transcribir, que el de un presupuesto futuro.

La Sentencia, poco clara en muchos de sus pasajes, apunta en determinados momentos que el asunto que se discutía era si la proposición de ley afectaba ya a los ingresos del ejercicio o, por el contrario, a los de ejercicios posteriores. La cuestión, no sólo a nuestros efectos, es crucial, ya que se trata de penetrar en el auténtico núcleo de lo que se dispone en el art. 134.6 CE y en los arts. 103 y 105.2 del reglamento del Parlamento Vasco.

Sin la claridad expositiva de la que acabamos de comentar, esta STC 242/2006 no ignora del todo la fundamentación constitucional de la regla reglamentaria: “en el caso que nos ocupa resulta decisivo tener en cuenta que está en juego una potestad del Gobierno, reconocida en el caso del País Vasco en el art. 105.2 de su Reglamento parlamentario (y en el ámbito estatal en el art. 136.6 CE), que se basa en la confianza concedida al Gobierno a través de la aprobación del presupuesto para ejecutar su programa anual de política económica sin que éste sea desnaturalizado a través de iniciativas legislativas parlamentarias” (FJ 3), consideración que está en la línea de reconocer que esa prerrogativa del Gobierno es factible si las modificaciones se refieren al ejercicio presupuestario en ejecución, pero no en relación con los ejercicios futuros.

La Sentencia, posteriormente, discurre por otros derroteros y será el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco el objeto del amparo, básicamente analizando si sus Acuerdos impugnados han vulnerado los arts. 23.1 y 23.2 CE. No obstante, es posible leer en su FJ 5: “la resolución del presente recurso de amparo debe partir, de la cobertura legal de los Acuerdos recurridos. Como hemos señalado en los fundamentos jurídicos anteriores, tanto la

presentación de la proposición de Ley como su inicial admisión a trámite y su posterior inadmisión tienen su apoyo formal en diversos preceptos del Reglamento parlamentario vasco. En el caso de esta última decisión, que es la realmente recurrida, resulta evidente que las normas que la fundamentan son las contenidas en los arts. 103 y 105.2 (en lo que a la disconformidad del Gobierno se refiere), y en el art. 23, apartados 4 y 5 (por lo que respecta a las facultades de ordenación de la Mesa del Parlamento Vasco). Ello impide admitir la alegación que en algún momento han hecho los recurrentes en el sentido que la decisión de la Mesa carece de cobertura legal en la medida en que los efectos presupuestarios de la proposición de Ley no afectan al ejercicio vigente, sino al futuro. En el fondo, esta alegación tiene por objeto la interpretación de los arts. 103 y 105.2 del Reglamento parlamentario y, concretamente, la motivación dada por la Mesa del Parlamento para llevar a cabo dicha interpretación. De ahí que el problema del presente recurso de amparo no afecte a la legalidad de la decisión impugnada, sino a su motivación”.

Se admite por el TC que la disconformidad del Gobierno ha de ser motivada, aunque el incumplimiento de este requisito no afecte necesariamente al *ius in officium* consagrado en el art. 23 CE, que es, a la postre, el objeto fundamental de la decisión del TC. No obstante reconocerse en el tramo final del FJ 6 “que los recurrentes han conocido en todo momento los motivos por los cuales el Gobierno consideraba que su proposición de Ley implicaba una disminución de los ingresos presupuestarios. Prueba de ello es que los mismos han sostenido que dicha disminución, que en ningún momento han negado, no se iba a producir en el ejercicio presupuestario en curso y que, en su caso, se trataba de una disminución transitoria y condicionada a la aprobación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2001”.

Es decir, que a pesar de que el TC en todo momento pretende traer el recurso al terreno de la eventual vulneración del art. 23, la reclamación

planteada también giraba en torno a la torticera maniobra de negar la conformidad a la tramitación de la proposición de ley, aun reconociendo que la misma no afectaría al ejercicio en curso, sino pro futuro. Mas tampoco es cuestión que el TC deje clara en ningún momento, ya que de una parte, reconocerá que en el fondo se está discutiendo si la disconformidad procede en todo caso, o sólo cuando afecte al Presupuesto en ejecución: “Estos argumentos llevan implícita una determinada interpretación de los arts. 103 y 105.2 del Reglamento parlamentario que vincula los efectos de la iniciativa combatida por el Gobierno con el ejercicio presupuestario en vigor. Para posteriormente declarar que Partiendo de las consideraciones funcionales que rodean a esta institución, no puede afirmarse que la motivación del Gobierno Vasco para fundamentar su disconformidad carezca de verosimilitud y de lógica. Para concluir: Por otro lado, lo que en el

fondo discuten los recurrentes y el Ministerio Fiscal es el ámbito temporal en que debe producirse dicha disminución de ingresos, que ambas partes sitúan en el mismo ejercicio en que se presentó la proposición de Ley objeto de discusión. Pero el criterio del Gobierno, compartido implícitamente por la Mesa del Parlamento, en sentido contrario, no puede considerarse arbitrario o irrazonable. Debe tenerse en cuenta que la finalidad de la disconformidad del Gobierno es garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos o prorrogado como consecuencia de la no aprobación de esta Ley”.

Sólo si es cierto el contenido del último pasaje citado del FJ 6 STC 242/2006, podríamos considerar acertada la decisión de denegar el amparo. Lamentablemente las manifiestas contradicciones de esta decisión del TC no permiten, en nuestra opinión llegar a ninguna conclusión segura.

BIBLIOGRAFÍA

Mi dedicación a los asuntos relacionados con la disciplina constitucional de los Presupuestos viene de lejos, como es notorio. Constituyó el asunto de mi tesis en Bolonia (*Analisi funzionale del Bilancio dello Stato*) que posteriormente convertí en monografía animado por el prof. García Añooveros, quien por cierto era el autor de unos excelentes apuntes de Derecho Presupuestario que estudiamos en el curso 1971/72 en el cuarto año de la Licenciatura. Si se lee el Prólogo que tuvo la deferencia de hacer a esa monografía, se constatará que el método al que él hace referencia era una de las líneas subrayables de mis primeros acercamientos a las cuestiones relacionadas con el Derecho Presupuestario, de éste es inmediato fruto un trabajo que finalmente publiqué en *Civitas REDF*, ya que la Revista a la que necesariamente iba dirigido, que había financiado la investigación no quiso publicarlo por razones que inmediatamente se entenderán si se recuerda su título y la fecha de su publicación: *Presupuesto del estado y unidad de poder* (Octubre-Diciembre 1976). El art. 134.7 CE, auténtico referente y punto de contraste para cualquier posición teórica que se adopte frente a la disciplina jurídico constitucional de los Presupuestos lo estudié con detenimiento en esa monografía (*Presupuesto del Estado y Constitución*. Madrid. IEF. 1981) y en una aportación posterior [Reforma tributaria y aprobación de Presupuestos: análisis de una experiencia (1978-1981) en *Funciones Financieras de las Cortes Generales*. Madrid. Congreso de los Diputados. 1985 –la tardanza en publicarse ese trabajo me llevó a redactar una *Addenda: 1981-1984* que incluí en ese trabajo). Con este trabajo se daba respuesta a una afinada afirmación del Profesor García Añooveros, en el citado Prólogo, que ya advertía de la relevancia de las cuestiones que habrían de suscitarse al hilo del art. 134.7 CE. Las vicisitudes de este precepto al hilo de las innumerables SSTC han venido a confirmar el acertado aserto del Maestro, en cuyo libro *In Memoriam* que mis colegas del Departamento me

hicieron el honor de encargarme de su coordinación, ya daba general noticias: Los Presupuestos Generales del estado en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en *DERECHO FINANCIERO CONSTITUCIONAL. Estudios en Memoria del Profesor Jaime García Añoveros*. UIA. Civitas. Madrid. 2001.

Un segundo filón valiosísimo para llevar a cabo este trabajo está en las numerosas aportaciones de Álvaro Rodríguez Bereijo al asunto; me permito recordar su imprescindible estudio introductorio a la traducción castellana de *El Derecho Presupuestario* de Paul LABAND (IEF. Madrid. 1979) bajo el título *Laband y el Derecho Presupuestario del Imperio alemán*; ya antes había publicado su magnífica monografía *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Madrid. Tecnos. 1970. Posteriormente, sus trabajos directamente relacionados con el régimen constitucional de los Presupuestos, como La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978 en *Hacienda y Constitución*. IEF. Madrid. 1979; Sobre técnica jurídica y Leyes de Presupuestos en *Estudios de Derecho y Hacienda*. IEF. Madrid. 1988; Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes en *REDC 44 (1995)*. Cuando comienzo a explicar a mis alumnos de la Licenciatura los temas de Derecho Presupuestario, siempre les aconsejo que se lean con atención, precisamente, el VP de la STC 116/1994, auténtico compendio y síntesis de todo lo que significa, en el contexto constitucional, el régimen jurídico de los Presupuestos; como se deduce del texto, participo plenamente de ese planteamiento del Profesor Rodríguez Bereijo, a cuya vieja amistad me parece oportuno rendirle, con este pequeño trabajo, mi reconocimiento.

En la pista de las dos Sentencias que se trataron en el tramo final de este trabajo me puso otro gran cultivador del Derecho Presupuestario y del Derecho Financiero Constitucional, mi buen amigo el prof. Martínez Lagos quien ha realizado aportaciones valiosísimas al estudio del Derecho.

Presupuestario: *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. 1990; *Manual de Derecho Presupuestario*. Madrid. Colex. 1992. *Ley de Presupuestos y Constitución*. Trotta. Madrid. 1998; *Las restricciones de los debates parlamentarios sobre Presupuestos en Asamblea*. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*.