

LA NUEVA PRÓRROGA DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL PAÍS VASCO PARA 2002 (*)

ISABEL M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ

SUMARIO: 1. EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DE APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS: a) *El trámite de votación de enmiendas a la totalidad en el Pleno.* b) *El trámite de la votación final en el Pleno.*—2. NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTO APROBADO: a) *Naturaleza jurídica legislativa.* b) *La Ley 1/2002 como Ley de Presupuestos Generales del País Vasco para 2002: 1.º) El contenido mínimo de las Leyes de Presupuestos. 2.º) Principio de unidad presupuestaria.* c) *La Ley 1/2002 como Ley de actualización de los Presupuestos prorrogados*

Ya desde las últimas elecciones autonómicas de 13 de mayo de 2001, cuando el presidente del Gobierno vasco optó por completar su Gobierno (del que originariamente formaba parte la coalición Partido Nacionalista Vasco-Eusko Alkartasuna) con el añadido insuficiente de Izquierda Unida —los tres partidos suman 36 escaños sobre 75—, sin duda confiando en que Partido Popular (PP) y Partido Socialista de Euskadi (PSE) se aplicaran la restricción de no acordar nada con Batasuna, era fácil prever que la primera y fundamental prueba de fuego que habría de superar el Ejecutivo vasco sería la de la aprobación de la Ley de Presupuestos. Los pronósticos de tensión política no se vieron defraudados, e incluso fueron superados con creces. A lo largo de todo el trámite parlamentario de aprobación de la Ley de Presupuestos de Euskadi para el ejercicio de 2002 se sucedieron una serie de irregularidades, conflictos y despropósitos varios, culminados con la aprobación de una ley *sui generis*, por ca-

(*) Estando estas páginas en fase de impresión, el presidente del Gobierno planteó un recurso de inconstitucionalidad ante el TC contra la ley objeto de este artículo. Recurso que pocos días después fue admitido a trámite por el Tribunal.

lificarla de alguna manera (1), que se limitaba a autorizar determinadas partidas de las incluidas en el Proyecto originariamente presentado por el Ejecutivo.

Por otra parte, después de la polémica suscitada por la decisión del Gobierno vasco de no presentar un proyecto de Ley de Presupuestos Generales el pasado ejercicio presupuestario, no dejaban de resultar irónicas y faltas de la menor coherencia «histórica» las declaraciones del propio portavoz del Partido Nacionalista Vasco (PNV), cuando, en plena situación de *impasse* político, ante la falta de aprobación de los Presupuestos por el pleno parlamentario, hacía hincapié en que el Gobierno vasco ya había «cumplido con su obligación» al elaborar los Presupuestos y presentarlos ante el Parlamento, añadiendo que «ahora son otros los que deben cumplir con su obligación». Parecía, así, una obligación que el Gobierno vasco no tenía, en cambio, el año anterior, cuando decidió ni siquiera presentar su Proyecto de Ley de Presupuestos ante el Parlamento, lo que motivó el planteamiento de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, alegando la vulneración del art. 23 CE (2). Por lo demás, a pesar de que un sector de la doctrina clásica llegó a defender la consideración de las Leyes de Presupuestos como un supuesto claro de «legislación vinculada», no resulta nada claro que el Parlamento esté obligado, más que desde un punto de vista político, si se quiere, a aprobar el Proyecto que le presenta el Ejecutivo. En efecto, para Laband, así como para la doctrina tradicional italiana (Romano, Zanobini, Ingrosso, Ranelletti...) resultaba no sólo imposible sino incluso inconstitucional el rechazo total del Presupuesto por el Parlamento por lo que ello implicaba de paralización de la vida del Estado. Es decir, según este planteamiento, para el propio Legislador existiría un deber de aprobación del Presupuesto. Y sin ir más lejos, la reciente (y polémica) sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2000, sostenía algo parecido (3). Sin embargo, compartir esta teoría equivaldría a coartar los ya de por sí limitados poderes del Parlamento en mate-

(1) En este sentido, resulta especialmente gráfica y ocurrente la denominación de «ojni» (es decir, «objeto jurídico no identificado») atribuida por PÉREZ AYALA en su artículo de opinión aparecido en el diario *El Correo* del pasado 26 de febrero.

(2) Siguiendo la filosofía latente en el art. 116 de la Constitución española de 1931, que decía: «La Ley de Presupuestos, cuando se considere necesaria, contendrá solamente las normas aplicables a la ejecución del presupuesto a que se refiera. Sus preceptos sólo regirán durante la vigencia del presupuesto mismo» (cursiva nuestra). Para un análisis de los problemas suscitados en aquella ocasión, permítase reenviar a I. M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ: «El incumplimiento del Gobierno de la obligación de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales (La prórroga de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco)», *REDC*, núm. 63, septiembre-diciembre 2001, págs. 169-194.

(3) Véase una interesante crítica a la misma en J. R. RUIZ GARCÍA: «De nuevo sobre la naturaleza de la Ley de Presupuestos (Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2000)», *REDC*, núm. 63, septiembre-diciembre 2001, págs. 235-255.

ria presupuestaria, de modo que ya a partir de autores como Jellinek o Haenel comenzó a considerarse una opción completamente válida para el Legislador la de rechazar el proyecto presentado por el Gobierno.

Pero volviendo al tema concreto que nos ocupa, en aras de una cierta claridad expositiva a la hora de analizar las distintas cuestiones, políticas unas, jurídicas otras, que se han conjugado en este supuesto, hemos preferido seguir un orden cronológico, abordando los problemas conforme éstos fueron suscitándose a lo largo del trámite parlamentario de aprobación. Por último, teniendo siempre presente que el Tribunal Constitucional (4) ha sostenido que las leyes anuales de Presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, habrá que dilucidar si nos encontramos ante la Ley de Presupuestos del País Vasco para el ejercicio de 2002 —tal como sostenía en un primer momento el Ejecutivo vasco— o cuál otra sea la naturaleza jurídica de la norma aprobada por el Pleno al final del procedimiento presupuestario.

I. EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DE APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS

a) *El trámite de votación de enmiendas a la totalidad en el Pleno*

La primera ocasión conflictiva se suscitó ya desde el momento de la votación de las enmiendas a la totalidad, puesto que si las tres enmiendas de devolución de PP, PSE y Batasuna se votaban conjuntamente, el proyecto del Gobierno vasco quedaría rechazado. En cambio, al realizar las votaciones por separado, los 36 escaños de la mayoría parlamentaria eran suficientes para derrotarlas una a una, contando con la total convicción de que PSE y PP por un lado y Batasuna por otro no sumarían los votos en apoyo recíproco de sus respectivas enmiendas. En este sentido, si bien el Reglamento del Parlamento vasco no lo explicita, lo cierto es que —como alegaba la oposición— desde 1988 las enmiendas de totalidad a los presupuestos venían votándose de manera conjunta. No obstante lo cual, el Presidente del Parlamento vasco decidió efectuar separadamente la votación de cada una de las enmiendas, alegando que, además de tener la medida «pleno encaje reglamentario», serviría para clarificar «el actual panorama político».

Contra esta decisión del Presidente del Parlamento vasco, el Partido Popular anunció la interposición de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitu-

(4) STC 65/1987, de 21 de mayo (FJ. 3).

cional e incluso amenazó con presentar una denuncia contra el propio Sr. Atutxa por un delito de prevaricación. En último término, sin embargo, al menos hasta hemos podido conocer, la única reacción de los tres partidos de la oposición fue la de negarse a asistir a la reunión del Pleno como medida de protesta contra lo que consideraban una «cacicada» del Presidente del Parlamento. De esta manera, el 14 de diciembre de 2001, hubo de aplazarse el pleno que debía haber debatido las enmiendas de totalidad al proyecto de presupuestos vascos, al no alcanzarse el quórum requerido reglamentariamente. Por fin, después de cuatro convocatorias fallidas por falta de quórum, el 31 de diciembre se celebró la votación por separado de cada una de las enmiendas que, como era previsible, fueron rechazadas. Sin entrar ahora en consideraciones políticas acerca de la corrección de la actitud, merecedoras en su momento de duras críticas, especialmente por lo que suponía de coincidencia de estas fuerzas políticas constitucionalistas con la organización Batasuna (5); sí querríamos insistir en el hecho innegable de que existe una obligación de los parlamentarios de asistir a los Plenos, establecida concretamente en el art. 11 del Reglamento del Parlamento Vasco (en adelante, RPV). Más aún cuando para expresar el desacuerdo con una decisión del Presidente existen vías jurídicamente arbitradas, entre las que se encuentra la posibilidad de acudir en amparo por vulneración del art. 23 CE, si se entendía que dicha medida vulneraba de algún modo la facultad de enmienda de los parlamentarios.

Pero lo que realmente interesa destacar ahora son dos cuestiones que se plantearon durante este concreto trámite de primera lectura en el Pleno, relativas a dos posibles irregularidades procedimentales, ambas concretadas en el apartado 1 del art. 124-bis del RPV, donde se establece que una vez «calificadas y admitidas a trámite las enmiendas, el Pleno del Parlamento debatirá y resolverá sobre las de totalidad» (sin precisar en qué modo deba efectuarse tal votación). Para luego añadir que, «(e)n esta sesión del Pleno quedarán fijados

(5) J. PÉREZ ROYO (*El País*, viernes 14 de diciembre de 2001): «La coalición PNV-EA ganó limpiamente las últimas elecciones autonómicas y tiene derecho a poder gobernar. Para ello necesita aprobar los Presupuestos. (...) El problema tendría que haber sido resuelto mediante negociaciones entre todos los partidos democráticos, de la misma manera que se resolvió al comienzo de la legislatura la composición de la Mesa del Parlamento. (...) La interpretación del Reglamento parlamentario que ha hecho Juan María Atutxa no sólo es jurídicamente posible sino que era políticamente inexcusable tal como estaba el patio. Jurídicamente es una de las interpretaciones que cabe del artículo 111 del Reglamento. Políticamente es la única coherente con la manifestación de voluntad de los ciudadanos en las últimas elecciones autonómicas. Es la única que permite mantener el cordón sanitario en torno a Batasuna y hacer política prescindiendo de dicho partido, que es la prueba del nueve de la política democrática en el País Vasco. La reacción leguyesca del PP y del PSOE es democráticamente incomprensible.»

los importes definitivos de ingresos y gastos totales». De este modo, la primera de dichas «irregularidades», que fue también la más polémica y destacada por la prensa, hace referencia a la organización de la votación de las enmiendas a la totalidad presentadas por la oposición. La segunda cuestión que, en cambio, ha pasado más desapercibida de cara a la opinión pública, consistió en la omisión de la votación global de las cantidades: esto es, simplemente se votaron, de manera separada, como hemos visto, cada una de las enmiendas a la totalidad, que fueron rechazadas. Pero ello sin que en ningún momento se produjese la posterior votación sobre «los importes definitivos de ingresos y gastos totales»; limitándose a entender aprobadas de forma automática las cifras consignadas en el proyecto presentado por el Gobierno vasco, por el mero rechazo de las enmiendas de devolución presentadas por la minoría parlamentaria.

Para aclarar algo la situación, quizá convenga recordar que este es un trámite equiparable al que el Reglamento del Congreso de los Diputados introdujo tras la reforma de 1982, especial para las Leyes de Presupuestos Generales del Estado previendo una primera lectura ante el Pleno, consistente en un debate sobre la totalidad, donde deben quedar fijadas «las cuantías globales de los Presupuestos». El profesor Santaolalla (6) ha destacado la ambigüedad de la expresión, que puede indicar tanto «el monto absoluto de los Presupuestos como el importe de cada una de las Secciones», o bien cualquiera de ambos. Lo cierto es que este trámite ha sido puesto en tela de juicio, dado que su enorme grado de abstracción le priva de auténtico sentido y profundidad política, convirtiéndolo en la práctica en una simple discusión global del proyecto, sin entrar a resolver sobre las concretas partidas que lo integran (7). ¿Cuál es entonces el sentido último de este trámite? Simplemente, parece, el de obligar en cierta medida al Parlamento a comprometerse con el establecimiento de unas, por así decir, grandes magnitudes o cifras globales, a partir de las cuales discutir, evitando posteriores tentaciones demagógicas durante la discusión parlamentaria de las partidas concretas. Se trata, además, de una especialidad procedimental bastante común en Derecho comparado. Un supuesto paradigmático lo constituye, sin

(6) F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho parlamentario español*, Espasa Universidad, Madrid, 1990, pág. 281.

(7) Y ello porque, además, está el art. 133.3 del propio Reglamento del Congreso, que impide la presentación de enmiendas que impliquen aumento de gasto en una Sección, si no es compensada con una disminución en esa misma Sección, lo que en la práctica equivale a una inmodificabilidad de las cifras contenidas en el proyecto de Gobierno. Si, a ello añadimos que el debate parlamentario se desarrolla sólo en torno al articulado y a las cuantías globales de créditos, mientras que el estado de ingresos se considera intocable, ya que deriva directamente de la legislación fiscal y tributaria, y recogerse en la Ley de Presupuestos Generales una mera previsión de los mismos, habremos de admitir el escaso margen de modificación de que dispone el Parlamento.

duda, el caso francés, donde la *Ordonnance* de 1959 establecía una votación en dos tiempos del proyecto de ley de presupuestos presentado por el Gobierno. De hecho, el primer caso de declaración de inconstitucionalidad de una ley por el Consejo Constitucional se produjo precisamente a una ley de presupuestos por no haber respetado este orden y haberse comenzado a decidir sobre la segunda parte, sin haber aprobado previamente el llamado artículo de equilibrio de la primera parte (decisión de 24 de diciembre de 1979) (8).

En cualquier caso, como hemos visto, el Reglamento del Parlamento Vasco no regula pormenorizadamente la manera en que este trámite debe llevarse a cabo, sino que se limita, por un una parte, a remitirse de manera supletoria a la regulación del procedimiento legislativo común (art. 123.1 RPV). Y, por otra parte, nos encontramos con que en el art. 124. 9 reconoce de modo específico para estos supuestos la facultad de los presidentes de la Comisión y de la Cámara, respectivamente, de «ordenar los debates y votaciones en la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto» (9); lo cual no es más que una concreción de la facultad que, de modo general, confiere el art. 24.2 RPV (10), al Presidente del Parlamento de interpretar su Reglamento. Con esta facultad, en palabras del Tribunal Constitucional (STC 118/1988, FJ. 4): «se trata de suplir omisiones en el texto del Reglamento, integrando y completando la insuficiencia de éste, mediante nuevas reglas que sin modificarlo ni poderlo infringir se añaden, integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara y producen materialmente los mismos efectos del propio Reglamento» (11). Por ello, aunque en este caso no nos encontramos ante una Resolución escrita, sino ante una decisión del Presidente, en vista de todo lo anterior, es decir, teniendo en cuenta que el propio Reglamento le atribuye expresamente al Presi-

(8) Para un estudio específico de esta peculiaridad del procedimiento legislativo presupuestario francés, donde se percibe la importancia de la votación ordenada de cada una de las partes, y especialmente, de la fijación previa de las cantidades globales y de la cifra de equilibrio presupuestario, *vid.* J. C. DUCROS: «La structure bipartite de la loi de finances de l'année», en *Études de finances publiques (Mélanges en l'honneur de M. le Professeur Paul Marie Gaudemet)*, Economica, París, 1984.

(9) Tenor idéntico al del art. 134.3 RCG: «su Presidente, de conformidad con la Mesa, dispondrá lo necesario para la ordenación de los debates y votaciones».

(10) «Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces» (Vid. SSTC 118/1988, de 20 de junio; 119/1990, de 21 de junio; 44/1995, de 13 de febrero y ATC 144/1990, de 29 de marzo.)

(11) De hecho, el propio Tribunal (en la STC 119/1990) equipara las resoluciones del Presidente a los Reglamentos parlamentarios sólo en cuanto a su impugnabilidad.

dente de la Cámara esa facultad ordenadora de los debates y votaciones, parece que a él correspondía la decisión al respecto. Así, sin necesidad de entrar ahora en el interrogante del peso que quepa atribuir a la costumbre parlamentaria, o más concretamente, si el Presidente puede alterar, sin más, una regla que llevaba aplicándose ininterrumpidamente desde 1988, cuestión ésta bastante controvertida doctrinalmente y que nos alejaría demasiado de los modestos propósitos de este trabajo; sí parece, en cambio, importante resaltar que, si bien es cierto que la interpretación ofrecida por el Presidente del Parlamento Vasco no infringe el texto del Reglamento, quizá no resultaba la más congruente con el propio sentido de este trámite, que analizaremos seguidamente. Sirva ahora señalar sólo que en el procedimiento presupuestario en el Congreso de los Diputados la votación de las enmiendas a la totalidad se realiza de manera conjunta, y ello pese a que su Reglamento tampoco especifica nada en este sentido.

Enlazando ya con la segunda de las irregularidades procedimentales señaladas, lo más correcto sería, en términos generales, realizar una única votación cuando se trate sólo de enmiendas exclusivamente de devolución, que no incorporen proyecto alternativo ni cambios al articulado. Esto es, si tenemos presente que lo que se somete a votación tras el debate de las enmiendas de totalidad es la devolución o no del proyecto al Gobierno, entonces se comprueba claramente que su sentido político no es otro que el de aclarar si la iniciativa gubernamental cuenta con el suficiente respaldo como para superar el posterior trámite parlamentario. Por ello, lo que no resulta adecuado en ningún caso, y menos aún en éste, dadas las especiales circunstancias políticas concurrentes, es considerar que el rechazo a las enmiendas a la totalidad de los partidos de la oposición —efectuado de manera separada— equivale a una aprobación tácita de las cantidades propuestas por el Gobierno. Dicha aprobación de las cantidades globales es precisamente lo único que se exige de este trámite parlamentario, sin que a nuestro juicio, se haya dado cumplimiento.

b) *El trámite de la votación final en el Pleno*

Finalmente, el miércoles 23 de enero de 2002 se votó en el Pleno el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del País Vasco, partiendo con el dictamen contrario de la Comisión de Economía y Hacienda. Se llevó a cabo una votación artículo por artículo, a petición del portavoz del PNV, con las consiguientes acusaciones por parte de los grupos PP y PSE de que dicha decisión venía motivada por contar el PNV con el convencimiento de que Batasuna se iba a abstener. En efecto, gracias a ciertas abstenciones estratégicas de Batasuna, se autorizaron sólo aquellas partidas que esta formación decía considerar positivas de cara al «gasto social» y la «construcción nacional», correspon-

dientes a cinco consejerías del Gobierno vasco, las dotadas con mayores cantidades, que sumaban el 67 por 100 del capítulo de gastos. Asimismo, fueron rechazadas partes consideradas esenciales, como los dos primeros artículos, que dan eficacia jurídica a la ley, o aquél que fija la entrada en vigor de la norma.

Así, mientras por un lado el Presidente del Parlamento vasco, cerraba la sesión diciendo: «Hemos aprobado una ley. No hay más puntos en el orden del día. Se da por terminada la sesión». Por otra parte, PP y PSE denunciaban que lo aprobado no era una ley de presupuestos, ya que no se había votado en su integridad en ningún momento. Diferencias de interpretación que no se limitaban a la naturaleza de la disposición aprobada, sino que alcanzaban la propia cantidad finalmente autorizada por el Parlamento. Mientras el Gobierno autónomo defendía mantener intacta la capacidad de gasto que le otorgaba el proyecto original (5.931,93 millones de euros), por entender que dicha cantidad había sido consolidada en el Pleno del 31 de diciembre, al quedar rechazadas las tres enmiendas a la totalidad de la oposición. En cambio, para la oposición esa cifra nunca fue aprobada por el Parlamento, puesto que el artículo del proyecto que establecía dicha cifra (el 2) fue rechazado en la votación del final, con lo que el Gobierno dispondría de 1.933 millones de euros (321.675 millones de pesetas) menos de los previstos en su Proyecto original. Y para complicar más el panorama, Gobierno y oposición ni siquiera se ponían de acuerdo sobre la aprobación o no de las cuentas básicas de la ley, esto es, los artículos 1 y 2, donde se contienen el presupuesto consolidado y las partidas generales de ingresos.

Ante semejante caos, inmediatamente después de esta votación final, el *Lehendakari*, tras una reunión de urgencia con su Gabinete, anunciaba su intención de «solucionar estos vacíos para dotar de contenido a esta ley inconcreta». Según explicó, estas medidas jurídicas se adoptarían «a través de decretos, reglamentos o planes especiales de inversiones». Posteriormente sería el portavoz de PNV quien especificase que el Ejecutivo utilizaría dos vías para completar el Presupuesto: «La normativa, por medio de decretos y órdenes; y en los casos en que esto no sea posible a través de estos mecanismos, recurriremos al trámite legislativo». En definitiva, sólo se habló de llevar al Parlamento nuevos proyectos de ley para aquellas inversiones extraordinarias que requiriesen de una financiación especial. Sin embargo, finalmente, el 29 de enero el Gobierno vasco rectificó, reconociendo que no podría gastar el 100 por 100 del Presupuesto que había presentado ante el Parlamento. La *Vicelelendakari*, convenía así en que la nueva ley sólo permitía gastar el 67 por 100 de los 5.931,93 millones de euros de su proyecto original. Admitió, por tanto, que los capítulos no aprobados se regirían por el presupuesto prorrogado del ejercicio anterior, aunque anunció la presentación un proyecto de ley con créditos adicionales a la prórroga.

En conclusión, según la interpretación del Gobierno vasco, el País Vasco seguía en situación de prórroga automática, siendo los últimos presupuestos aprobados por la Cámara de Vitoria los de 2000 (gracias al apoyo de HB), consolidando un nivel de gasto de 5.059,93 millones de euros, un 14,7 por 100 menos de lo previsto por el Ejecutivo en el proyecto de Presupuestos de 2002. Asimismo, el Ejecutivo sostenía que algunas de las partidas prorrogadas quedarían modificadas al alza por «la ley, como se denomine» (en palabras de la *Vicelehendakari*), aprobada en el Pleno del día 23 de enero. Hasta aquí lo defendido por el Ejecutivo vasco, pero ahora corresponderá analizar pormenorizadamente cada una de las cuestiones jurídicas suscitadas por la aprobación de esta extraña norma en el citado Pleno de 23 de enero de 2002. Ante todo, claro está, habrá de establecerse qué tipo de norma es, para pasar con posterioridad a determinar el alcance de la vigencia de la prórroga de los Presupuestos anteriores.

2. NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTO APROBADO

a) *Naturaleza jurídica legislativa*

Como ya hemos señalado anteriormente, este acto aprobado por el Pleno del Parlamento se publicó en el Boletín Oficial del País Vasco de 1 de febrero de 2002, donde figura como Ley 1/2002, de 23 de enero (Acuerdo del Pleno), sin mayores precisiones. Integrado tan *sólo* por una serie de partidas de gastos. Sin incluir, si quiera, el art. 1, que es el que se entiende que dota de eficacia jurídica a los ingresos y gastos que constituyen las partidas presupuestarias. Por ello, de seguirse literalmente la afirmación del Tribunal Constitucional, cuando, en su STC 63/1986 (FJ. 5), sostiene que es precisamente ese art. 1 el que dota de fuerza de ley a los estados de autorización de gastos —puesto que es donde se contiene la norma de aprobación los mismos—, deberíamos concluir, simplemente, que en este caso lo aprobado por el Parlamento vasco carecía de fuerza legal.

Sin embargo, afirmar que esto no es una ley porque sólo contiene estados de autorización de gastos, sería lo mismo que volver a la teoría de Laband de la distinción entre ley material y ley formal, por un lado, y entre Presupuestos y Leyes de Presupuestos, por otro. Si actualmente entendemos que «Presupuesto» y «Ley de Presupuesto» integran un único acto legislativo, resulta difícil entender que debamos hacer depender de la inclusión de una declaración explícita, la atribución de la fuerza de ley y la naturaleza legislativa del acto aprobado por el Parlamento. Por el contrario, la atribución de esta cualidad de

la fuerza de ley parece que deriva más bien del hecho de haber pasado por todos los trámites preceptivos del procedimiento legislativo, su aprobación por el Pleno, la promulgación del Presidente del Gobierno Vasco y su publicación preceptiva en el *Boletín Oficial del País Vasco* y en el *BOE*, de conformidad con lo establecido en el art. 27.5 del Estatuto del País Vasco.

b) *La Ley 1/2002 como Ley de Presupuestos Generales del País Vasco para 2002*

En un primer momento, esto fue lo que defendió el propio Gobierno vasco, cuando aseguraba que el Parlamento había aprobado la Ley de Presupuestos Generales y que sólo quedaban ciertos «huecos», que contaba con poder «rellenar» rápidamente, en el plazo de 20 días de *vacatio legis* desde la publicación de la ley aprobada en el Boletín Oficial. Posteriormente recapacitó y fue consciente de la imposibilidad de cubrir los vacíos dejados por el rechazo del 33 por 100 de las partidas presupuestarias simplemente mediante decretos y ampliaciones de créditos, cayendo en la cuenta de que se requería que cada gasto realizado por la administración contase con la correspondiente cobertura presupuestaria. Sólo entonces se admitió que la única solución jurídicamente válida y políticamente posible era acudir a la prórroga de los presupuestos anteriores, como único medio de superar el vacío normativo existente (12). No obstante, la defensa de la vigencia actual de la prórroga resultaba incompatible con la insistencia en la aprobación efectiva de la Ley de Presupuestos Generales —aunque esta fuese una ley incompleta—. Y ello porque el mecanismo de la prórroga opera automáticamente «hasta la aprobación de los nuevos»: de este modo, si el Ejecutivo seguía defendiendo la idea de que lo que se había aprobado era la Ley de Presupuestos, la primera consecuencia práctica que de ello se derivaba era el (también automático) fin de la prórroga (13).

(12) Acerca de la especial vigencia de las Leyes de Presupuestos, en la Comunidad Autónoma Vasca la regulación la encontramos en dos disposiciones contenidas en dos normas distintas:

— Art. 6.4.º del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (Decreto legislativo 1/1997, de 11 de noviembre): «El ejercicio económico o presupuestario a que vendrán referidos los presupuestos generales coincide con el año natural.»

— Art. 4.1.º del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes sobre el Régimen Presupuestario de Euzkadi: «Sin perjuicio de su prórroga, los Presupuestos Generales extenderán su vigencia a un ejercicio económico de duración anual.»

(13) Ya en su día, el tema de la regulación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad ante el

Dejando aparte las conveniencias políticas, de un análisis meramente jurídico del contenido de esa ley aprobada, también llegaríamos a la misma conclusión de que no es una Ley de Presupuestos Generales, y ello con base en dos motivos:

- 1.º) por no poseer el contenido mínimo constitucional y estatutariamente exigido a las Leyes de Presupuestos;
- 2.º) por no respetar uno de los principios presupuestarios primordiales: el principio de unidad presupuestaria, recogido tanto en la Constitución como en el propio Estatuto de autonomía.

1.º) *El contenido mínimo de las Leyes de Presupuestos*

En torno al contenido de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado existe una abundante jurisprudencia constitucional, ya que el Tribunal Constitucional ha debido enfrentarse numerosas veces a esta cuestión dentro de un contexto en el que ha intentado frenar la práctica habitual de los sucesivos gobiernos —con la consecuente connivencia parlamentaria— de incluir un sinfín de materias y disposiciones utilizando como vehículo dichas leyes de presupuestos (14).

Ahora bien, la principal objeción que se podría plantear frente a la extensión de dicha doctrina al presente supuesto sería el hecho de que el propio Tribunal ha sostenido que el art. 134 CE no es de aplicación a las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas; o mejor dicho, no lo es de manera automática. Es decir, pese a que por un lado el Tribunal ha definido el art. 134 CE como *norma normarum*, posteriormente ha afirmado que los principios comunes a to-

Tribunal Constitucional. Concretamente, los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 12/1983, de 22 de junio, reguladora de los Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, que trataban la cuestión de la temporalidad y vigencia de las Leyes de Presupuestos fueron declarados inconstitucionales por la STC 14/1986, de 31 de enero. Y ello porque los artículos derogados de la ley vasca reconocían sólo una vigencia anual a la Ley de Presupuestos, a pesar de que en los arts. 134.4 CE y 21.2 de la LOFCA se prevé la figura de la prórroga automática. El Tribunal Constitucional entendió que al tratarse de una regla relativa a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas constituía una competencia estatal, según el art. 149.1.8.º CE, por lo que el legislador autonómico no podía establecer una regulación distinta. Actualmente, la regulación del alcance y los efectos de dicha eventual prórroga se encuentra en el Título IX del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes sobre el Régimen Presupuestario de Euskadi que, sin embargo, no establece ni en qué supuestos cabe aquélla ni a qué límites debe sujetarse.

(14) La jurisprudencia constitucional básica defendiendo que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado son leyes, pero de contenido determinado la encontramos en las SSTC 27/1981, 3/1986, 65/1987, 126/1987, 65/1990, 76/1992 y 237/1992. Respecto de la doctrina acerca de la llamada función constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales, véanse, las fundamentales SSTC 76/1992 (FJ. 4), 178/1994 (FJ. 5) y 195/1994 (FJ. 2).

dos los poderes públicos «no cabe derivarlos, sin más, de preceptos que regulen exclusivamente instituciones del Estado ni aplicarlos, por analogía, a las Comunidades Autónomas» (15). No obstante, dado que en el caso que nos ocupa lo que se está definiendo es la propia naturaleza de la Ley de Presupuestos, parece que la idoneidad de la doctrina del Tribunal respecto de este supuesto concreto resulta incuestionable. Por otra parte, se manifiesta claramente la identidad de preceptos reguladores de esta cuestión en la Constitución y el Estatuto del País Vasco, pues los Presupuestos Generales del País Vasco, como parte integrante de la Hacienda General del País Vasco, son enunciados en el Estatuto de Autonomía, disponiéndose en su artículo 44 que «contendrán los ingresos y gastos de la actividad pública general, y serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco de acuerdo con las normas que éste establezca». Y, finalmente, también el art. 21.1 LOFCA recoge los principios de anualidad y universalidad («incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los Organismos y Entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales...»). Por todo ello, no coincidimos con aquellos que tajantemente niegan cualquier posibilidad de extender la doctrina del Tribunal Constitucional en materia del contenido de las Leyes de Presupuestos al caso de los Presupuestos autonómicos (16). Al menos en este caso, donde la identidad de preceptos resulta evidente, pues —según declaraba la STC 174/1998, de 23 de julio (FJ. 6)—, la doctrina del TC sobre el contenido de las LPGE es de aplicación también a las leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas, al existir «una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la Comunidad Autónoma y cuanto dispone, respecto del Estado, el art. 134.2 CE...»

Volviendo entonces al concreto texto constitucional, hay que recordar que una gran parte de la doctrina (17) ha señalado cómo del debate constituyente parece derivarse que el art. 134.2 CE («... incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal») no pretendía establecer un contenido máximo, sino uno mínimo, «exigible desde los principios presupuestarios consti-

(15) SSTC 116 y 149/1994 (en relación con la aplicabilidad de la limitación contenida en el art. 134.7 CE en sede autonómica). En ellas ha recordado que el art. 156.1 CE reconoce la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Principio especificado por el art. 17.a) de la LOFCA, mediante la atribución a sus órganos competentes de las facultades de «elaboración, examen, aprobación y control de sus Presupuestos».

(16) Especialmente nos referimos a la opinión manifestada por I. GRANADO HIJELMO: «La jurisprudencia constitucional sobre las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y el procedimiento parlamentario de las Leyes autonómicas de Presupuestos», en *El procedimiento legislativo (V Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos)*, Aranzadi, Madrid, 1997, págs. 685 y sigs.

tucionalizados». De cualquier manera, sí podrían derivarse del art. 134.2 CE, al menos, tres consecuencias indiscutibles:

1) la imposibilidad de aprobar el plan financiero anual por otra ley que no sea la Ley de Presupuestos Generales del Estado;

2) la necesaria existencia de un contenido mínimo de dicha Ley de Presupuestos Generales del Estado, definido por la expresión en cifras de la previsión de ingresos y la habilitación de los gastos;

3) la eventual inclusión de un contenido de carácter accesorio, referido a la otras materias que tengan una relación directa con este contenido necesario o con la política económica del Gobierno (18).

De hecho, aunque la interpretación que en torno al art. 134.2 CE viene configurando el Tribunal ha sido objeto de fuertes críticas doctrinales, en lo que no parece existir ningún desacuerdo es en la admisión de que la doble finalidad del art. 134.2 CE es la de establecer un contenido mínimo de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y, además, constitucionalizar los principios presupuestarios de universalidad y anualidad. Luego ya se plantearía la duda de si ésta es o no la única finalidad de dicho artículo o si, además, pretendía establecer un contenido máximo de este tipo de leyes. Pero en cualquier caso, centrándonos en el aspecto concerniente al caso que discutimos, lo que resulta indiscutido es que las Leyes de Presupuestos deben contar con un contenido mínimo que, está claro, no se incluía en la Ley 1/2002; por lo que no podrá hablarse de Ley de Presupuestos en este supuesto.

(17) Entre otros, A. JIMÉNEZ DÍAZ: *La Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas*, págs. 299-301. Además, señala este autor, en la STC 72/1984, de 14 de junio (FJ. 3) se sostenía que cuando se dice «la ley determinará» puede hacer referencia bien a la exigencia de un contenido mínimo preceptivo, o a una reserva a favor de dicha ley.

Por su parte, J. A. TOSCANO ORTEGA hacía notar que esta es una doctrina «tributaria de la configuración de la ley de presupuestos de una reserva material positiva (por cuanto aparece expresamente en la Constitución: contenido mínimo) que es también negativa (en tanto que los límites a la libre disponibilidad del legislador derivan implícitamente de la Constitución: contenido eventual, o si se quiere «materias conexas»)». («El desbordamiento material de las leyes de presupuestos del Estado. La doctrina configuradora de un contenido eventual de estas leyes», Comunicación presentada a las I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid, sobre *Parlamento y Presupuestos*, 26-28 de abril de 2000, pág. 22).

(18) Vid. J. A. TOSCANO ORTEGA: «La giurisprudenza del Tribunale costituzionale in ordine alla individuazione dei limiti materiali delle legge di bilancio (La comparsa della funzione costituzionale come criterio di ordinazione normativa)», en G. ROLLA y E. CECCHERINI (coords.): *Profili di Diritto Parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Turín, 1997, pág. 279.

2.º) Principio de unidad presupuestaria

Indudablemente, es uno de los más tradicionales y arraigados principios del llamado Derecho Presupuestario clásico (19) que, si bien con algunas pequeñas excepciones y matices, sigue considerándose plenamente vigente en los actuales ordenamientos jurídicos. El origen del mismo es eminentemente político y responde a la exigencia de que un único documento presupuestario recoja la totalidad de la actividad financiera del sector público, facilitando así la información y el control por parte del Parlamento. Este principio se predica en un doble sentido: por un lado, la unidad documental —esto es, interdicción de los llamados presupuestos especiales—, y por otro, la unidad de caja —es decir, a efectos contables. Es cierto que actualmente este principio no se cumple de un modo estricto, como lo demuestra la presencia de ingresos parafiscales, impuestos cedidos, cuentas de la Tesorería para la cobertura de déficit presupuestarios, presupuestos de las sociedades estatales y de organismos autónomos... No obstante, para explicar la existencia de estas aparentes excepciones a la efectiva vigencia del principio de unidad, tradicionalmente se ha interpretado que el mismo se encuentra vinculado a la idea de personalidad jurídica, por lo que «cada ente público con personalidad debe tener su propio Presupuesto» (20). En el plano del Derecho positivo, además de los ya citados arts. 134.2 de la CE y 21.1 de la LOFCA, el art. 6.1.º del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, establece rotunda e inequívocamente, que «(l)os Presupuestos Generales comprenderán todos los derechos y obligaciones, sin excepción alguna, que, en cada caso, se prevea liquidar y sea necesario atender, respectivamente.»

Ciertamente, el valor del reconocimiento presupuestario de los estados de ingresos, por un lado y de gastos, por otro, no es el mismo. Si bien la Constitución no indica expresamente el carácter que tienen las partidas presupuestarias de gastos e ingresos, se entiende que el carácter limitativo de las autorizaciones

(19) La formulación clásica del mismo, «es necesario encerrar el Presupuesto en un documento cuyo contenido se pueda conocer fácilmente», viene atribuida a LEON SAY (cit. por C. J. FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, «El Derecho Presupuestario. Naturaleza jurídica de Presupuesto. Los principios presupuestarios», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 18, 1984, pág. 36). Además, según añade FERNÁNDEZ-CARNICERO, todos estos principios «deberán reformularse para coheretarlos con la propia dinámica social, pero no cabe su abandono sin que ello afecte sustancialmente a la razón institucional del Presupuesto; es decir, el control del modo más eficaz de la actividad financiera del Estado, inseparable de la definición misma de éste como Estado de Derecho (artículo 1.º de la Constitución española)» (*ibid.*, pág. 38).

(20) Vid. J. J. BAYONA DE PEROGORDO y M.ª T. SOLER ROCH, *Temas de Derecho Presupuestario*, Librería Compás, Valencia, 1990, págs. 114 y sigs.

de gasto es una consecuencia histórica de la propia institución presupuestaria, integrando hoy el núcleo esencial de la misma; mientras que el carácter estimativo de los ingresos se ha interpretado generalmente a partir del propio reconocimiento constitucionalmente diferenciado de los principios de legalidad tributaria y legalidad presupuestaria del gasto público, respectivamente (21). Por lo demás, es en las leyes reguladoras de la institución presupuestaria donde explícitamente se establece el concreto valor de ambos: en el caso del Texto Refundido del Régimen Presupuestario de Euskadi, su art. 9 establece de modo expreso como regla general la del «valor estimativo» (y añade, «salvo que se les atribuya valor definitivo mediante calificación expresa realizada en los propios estados o en virtud de otra ley distinta a la de Presupuestos Generales»), mientras por otra parte habla del «carácter limitativo de los créditos de pago», en el art. 19.

c) *La Ley 1/2002 como Ley de actualización de los Presupuestos prorrogados*

Ya se ha mencionado que en el *Boletín Oficial* sólo figura como Ley 1/2002, de 23 de enero (Acuerdo del Pleno), sin añadir ningún título ni denominación que pudiera hacer referencia al tipo de ley ante la que nos encontramos. Aclarado, más o menos, que no estamos ante una Ley de Presupuestos, por no contar con su contenido mínimo, ni tampoco respetar el principio de unidad presupuestaria, se trata ahora de determinar cuál sea la efectiva naturaleza jurídica de esta polémica norma, para lo cual será preciso traer nuevamente a colación el diferente valor jurídico de las partidas presupuestarias de gastos y las de ingresos. Y es que, como ya se recordaba antes, en nuestro ordenamiento jurídico se requiere de previa cobertura presupuestaria para hacer efectivo el reconocimiento de los créditos: no basta que «una ley cualquiera» prevea una serie de gastos públicos para que éstos sean exigibles. No ocurre igual con los ingresos, donde la previsión presupuestaria de los mismos opera simplemente como un cálculo estimativo; de modo que, por ejemplo en los impuestos —caso paradigmático de ingreso público—, los auténticos efectos jurídicos provienen no de su reflejo en la Ley de Presupuestos Generales, sino de lo establecido en su propia ley reguladora (Ley del IRPF, Ley del IVA...) (22).

Es por ello que en el caso de la Ley que nos ocupa no resultaría apropiada

(21) Para un estudio detallado, vid. J. L. GARCÍA GARCÍA: «La constitucionalización de los principios presupuestarios», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 22, 1984, págs. 87-88.

(22) A. MARTÍNEZ LAFUENTE: «Perspectivas actuales de la bifurcación del principio de legalidad financiera», en *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 483 y sigs.

su denominación como «Ley de gastos», pues aunque no exenta de sentido común —al fin y al cabo, la ley *sólo* contiene un conjunto de estados de gastos—, puede plantear alguna confusión acerca de su auténtico alcance jurídico. Ante todo porque entonces, es decir, si se tratara propiamente de una Ley de gastos, para entender exigibles esos créditos habría de procederse a la posterior autorización presupuestaria de los mismos. Esto es lo habitual en Italia, donde el art. 81 de la Constitución prohíbe expresamente a la Ley de Presupuestos la creación de nuevos o mayores gastos, de modo tal que se requiere siempre una doble cobertura legal de los mismos: primero la de una ley ordinaria, la llamada ley de gasto (*legge di spesa*), donde se crea el gasto en sí, y luego la de la ley de Presupuestos, que permite hacer efectivo dicho gasto. En nuestro sistema, en cambio, las leyes de Presupuestos sí pueden —y de hecho es una vía habitual— crear gasto, con independencia de que quizás desde un punto de vista de político sí resultara conveniente la existencia de leyes materiales de gastos, que «contribuirían a reducir —cuando no a eliminar— las ambigüedades e incertidumbres que rodean la elaboración presupuestaria» (23). De cualquier modo —quede esto claro— dichas leyes se limitarían a regular los aspectos materiales del gasto, siendo, además, necesario siempre su posterior reflejo presupuestario. Es decir, con independencia de que pueda existir o no una ley que regule los aspectos materiales del gasto público, lo que se requerirá siempre y en todo caso para su exigibilidad será la correspondiente autorización presupuestaria.

En definitiva, al no haber la posibilidad de gastos extrapresupuestarios en nuestro ordenamiento (24), en este caso que analizamos, puesto que lo que se pretendía era autorizar definitivamente las nuevas partidas de gastos públicos previstas, obviamente será necesaria una ley. Pero no una ley cualquiera, sino que el art. 6.3.º del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, dice textualmente: «En el supuesto de que existan normas legislativas de modificación o complemento de las contenidas en las Leyes de Presupuestos Generales de Euskadi, aquéllas tendrán la misma naturaleza y régimen que éstas, con independencia de cuál sea el período de vigencia, ordinario o prorrogado, en que incidan». Al prever esta Ley 1/2002 —sin título— la creación en unos casos y modificación en otros de créditos presupuestarios respecto de los previstos en la prórroga, cabría defender que la única definición adecuada de esta ley, sería la

(23) J. J. BAYONA DE PEROGORDO: *El derecho de los gastos públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991, pág. 327.

(24) J. PASCUAL GARCÍA: *El procedimiento de ejecución del gasto público*, INAP, Madrid, 1986, pág. 62. Y, para el caso vasco, recuérdese la concreción del principio de universalidad del gasto recogido legalmente en el art. 6.1.º del TR del Régimen Presupuestario de Euskadi.

de Ley de modificación de los presupuestos prorrogados para el ejercicio 2002 (25).

Ante todo porque los presupuestos prorrogados operan como una Ley de Presupuestos aprobada a (casi) todos los efectos, de manera que para proceder a su modificación, habrán de seguirse los mecanismos jurídicamente previstos para los supuestos de modificación de las Leyes de Presupuestos vigentes. Ciertamente, el capítulo 1.º del Título V del TR del Régimen Presupuestario de Euskadi admite (al igual que hace la Ley General Presupuestaria respecto de los Presupuestos Generales del Estado) mecanismos de flexibilización de este principio presupuestario de especialidad —por el cual se establece que los créditos aprobados sólo puedan destinarse a la finalidad para la que fueron previstos y en la cuantía establecida. En efecto, se recogen figuras como anticipos de tesorería, créditos ampliables, transferencias de créditos o incorporaciones de remanentes, que suponen una excepción al principio de especialidad presupuestaria, pero que, sin embargo, gozan de una regulación y un control tales de permitir garantizar el respeto a la voluntad del Parlamento. Por el contrario, fuera de estas figuras concretas y tasadas por la ley, para cualquier otra modificación presupuestaria que implique la propuesta de nuevos/mayores gastos y/o disminución de ingresos respecto de los Presupuestos en vigor se requerirá su aprobación mediante ley. En definitiva, dado que la finalidad última de esta polémica ley terminó siendo simplemente la de crear y modificar créditos presupuestarios respecto de los previstos en la prórroga, se derivaría que su única posible caracterización, sería —como ya se señaló antes— la de Ley de actualización de los presupuestos prorrogados para 2002.

Sin embargo, pese a lograrse así una determinada categorización jurídica de esta controvertida ley, que dotaría de una explicación jurídico-formal al resultado del procedimiento presupuestario; ello no obsta para que, en último término, debamos compartir el juicio del prof. Rodríguez Bereijo, cuando consideraba la aprobación de esta ley un auténtico «fraude al Parlamento» (26). Nada hay que objetar al hecho en sí de aprobar una ley autorizando los ajustes presupuestarios necesarios para adaptar la prórroga a las nuevas circunstancias de la realidad —más aún cuando se trata de la prórroga de la prórroga de unos

(25) M. A. MARTÍNEZ LAGO, *Ley de Presupuestos y Constitución*, Trotta, Madrid, 1998, pág. 68: «Para que pueda hablarse propiamente de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de contener todos los gastos que se autoricen, así como la debida previsión de los ingresos del sector público estatal. De lo contrario no estaremos ante la Ley de Presupuestos en el sentido del artículo 134.2 CE, sin menoscabo de que pueda tratarse de una ley presupuestaria (especial) por comprender una parte de esa realidad».

(26) Vid. *El País* de lunes 28 de enero de 2002.

Presupuestos que fueron aprobados hace ya más de dos años— (27). Sin embargo, no puede olvidarse que, dado que lo que se sometió a votación parlamentaria fue un concreto proyecto coherente y completo de Ley de Presupuestos Generales, con todos sus ingresos y sus gastos y sus beneficios fiscales y sus normas complementarias de política económica y su art. 1 —donde se atribuye explícitamente fuerza de ley al documento presupuestario—; lo que no resulta admisible, desde un punto de vista de respeto a las competencias parlamentarias, es, en un quiebro inesperado dado en el último momento, acabar aprobando una norma extraña, que se limita a autorizar algunas dispersas e inconexas partidas de gastos públicos y que no ha sido específicamente tramitada ni denominada como ley presupuestaria.

En definitiva, más allá de las formas jurídicas, discutiblemente correctas desde un punto de vista de respeto a la literalidad normativa, existe una determinada realidad política. Y la concreta situación en la que este conflicto debe enmarcarse es, como recordábamos al inicio de estas líneas, la del momento de aprobación de la Ley de Presupuestos Generales entendido como primera gran prueba de confianza a la que debía enfrentarse el Ejecutivo vasco tras su constitución esta legislatura. Por ello, aunque es bien cierto que los requisitos del llamado «parlamentarismo racionalizado» suponen la imposibilidad de exigir directamente la responsabilidad política del Ejecutivo fuera de los mecanismos expresamente previstos en la Constitución y los Estatutos de Autonomía —esto es, mediante la moción de censura y la cuestión de confianza—, tampoco cabe desconocer que la Ley de Presupuestos no es una ley cualquiera. Como ha repetido hasta la saciedad el Tribunal Constitucional, con las Leyes de Presupuestos se determina la dirección de la política económica del Gobierno, es la ley esencial de la que depende la efectiva ejecución del programa político del Gobierno, para lo cual debe contar con la previa autorización del Parlamento. Por ello, en este caso, la no-consecución del necesario respaldo

(27) Recuérdese lo ocurrido en las ocasiones en que la prórroga automática de los Presupuestos ha operado en el ámbito estatal (en 1983, 1990 y 1996): el Gobierno aprobó respectivos decretos-leyes de medidas urgentes, donde se recogían y actualizaban «los aspectos más significativos del normal articulado de la Ley de Presupuestos. De manera que los prorrogados eran ejecutados conjuntamente con las normas de dicho decreto-ley». [F. PÉREZ ROYO: *Derecho Financiero y Tributario (Parte General)*, 11.ª ed., Civitas, Madrid, 2001, pág. 384]. Sin embargo, la utilización de decretos-leyes en estos supuestos resulta, cuanto menos, innecesario y bastante irregular, por lo cual dichos decretos-leyes fueron convertidos en correspondientes leyes (Para una lúcida crítica de esta práctica, véase R. FALCÓN Y TELLA: «El carácter automático de la prórroga de los Presupuestos y la práctica regular de dicha prórroga mediante Decreto Ley: La injustificada obsesión por las normas tributarias temporales», *Quincena Fiscal*, núm. 1, 1996, págs. 5 y sigs.; y M. A. MARTÍNEZ LAGO: *Ley de Presupuestos y Constitución*, cit., págs. 253-257).

parlamentario en la determinación del aspecto más básico del plan de gobierno, no puede ser obviado tan fácilmente. De este modo, aunque el ordenamiento jurídico prevé el recurso de la prórroga automática para evitar indeseables situaciones de parálisis absoluta del funcionamiento de la Comunidad Autónoma (o del Estado, en su caso), esto no es más que una simple solución transitoria, que no está pensada para alargarse durante dos años, prorrogándose también *ad aeternum* una situación de la más grave irregularidad política.

JURISPRUDENCIA

