

Sentencia 3/2003, de 16 de enero (BOE núm. 43, de 19 de febrero). Recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento vasco 1/2002, de 23 de enero. Régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Voto particular.

Ponente:

Eugení Gay Montalvo.

El presidente del Gobierno del Estado interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento vasco 1/2002, de 23 de enero, por no incluir el contenido que le es propio, vulnerando los preceptos del bloque de la constitucionalidad que establecen el régimen presupuestario de las comunidades autónomas (art. 134.2 CE, art. 25 y 44 EAPV y art. 21 LOFCA); por contradecir el principio de seguridad jurídica ya que la aprobación de dicha Ley se ha simultaneado con la prórroga automática de los presupuestos para 2001 (art. 9.3 CE) y por vulnerar el procedimiento de elaboración de los presupuestos contenido en el Reglamento del Parlamento vasco. La impugnación se basa, pues, en la concepción de que el régimen presupuestario debe contenerse en su totalidad en la ley anual correspondiente, y no en normativas parciales, puesto que entonces no se sabría a ciencia cierta qué disposiciones deben prevalecer, si las partidas de la ley prorrogada o las de la nueva ley. La Ley de presupuestos es un producto normativo unitario, no parcial o fragmentario.

El Parlamento vasco se opone a los motivos de impugnación, entendiendo que la Ley 1/2002 es una mera ley ordinaria que complementa y matiza la Ley de presupuestos prorrogada. Entiende también que, al ser aprobada por medio del procedimiento propio de la Ley de presupuestos, la Ley impugnada es garantista. Pese a reconocer la defectuosa técnica legislativa, rechaza que se vulne-

re la seguridad jurídica, ya que mantiene que sus únicos destinatarios son el Parlamento y el Gobierno vascos.

El Gobierno vasco sostiene que los presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2002 son los del año anterior prorrogados. La Ley impugnada puede tener así contenido presupuestario, pero no es una ley de presupuestos. La tramitación inicial como ley de presupuestos se transformó en ley ordinaria en el último momento de su tramitación parlamentaria. Considera que el Parlamento puede adoptar esta decisión. Finalmente, entiende que no se ha afectado a la seguridad jurídica, puesto que hay dos normas de contenido presupuestario, la Ley de presupuestos prorrogada y la Ley 1/2002, a la que siguió la Ley 2/2002, para facilitar la inserción de la norma anterior en el ordenamiento jurídico.

Hemos de recordar que el Parlamento vasco aprobó también la Ley 8/2002, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 2003. El Tribunal entiende que ello no es óbice para que se analice la constitucionalidad de la Ley impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad, ya que en otro caso las leyes con vigencia temporal quedarían fuera del objeto de control del Tribunal Constitucional. Por ello, entiende que no ha habido pérdida sobrevenida del objeto del recurso.

En el fundamento jurídico 3, el TC recuerda que es una competencia parlamentaria inexcusable la aprobación anual de los presupuestos, ya que es un elemento nuclear de la concepción de la

democracia parlamentaria, que en el bloque de la constitucionalidad corresponde, según los casos, a las Cortes Generales o a las asambleas legislativas de las correspondientes comunidades autónomas. En el fundamento jurídico 4 se extiende sobre la naturaleza jurídica de la Ley de presupuestos, de acuerdo con la doctrina reiterada y extensa del propio Tribunal. Así, se destaca que los presupuestos contienen de forma unitaria la totalidad de los gastos e ingresos del sector público, constituyendo un instrumento de dirección de la política económica del Gobierno, pero siempre bajo el control parlamentario. La Ley de presupuestos se concibe como una «ley de contenido constitucionalmente determinado», en la que concurren tres elementos: «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».

Por otro lado, la Ley de presupuestos tiene una naturaleza temporalmente limitada a cada ejercicio, esto es, a un año, aunque puede ser prorrogada (art. 134.4 CE y 56.1 de la Ley general presupuestaria). La prórroga constituye 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» (FJ 5).

El TC entiende que las reglas constitucionales sobre la Ley de presupuestos son aplicables a las instituciones centrales del Estado y a las autonómicas. Además, de manera específica para el caso vasco, recuerda los art. 25 y 44 EAPV, 21.1 LOFCA, así como el Decreto legis-

lativo vasco 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco, y el Decreto legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones vigentes sobre el régimen presupuestario de Euskadi.

En el fundamento jurídico 7, el TC sostiene que la Ley impugnada no es la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2002. Y no lo es, porque así lo decidió el Parlamento vasco y por carecer del contenido «propio, mínimo, indisponible y necesario» que debe tener dicha Ley. A pesar de lo sostenido por el Gobierno y el Parlamento vasco, el TC niega la posibilidad de que sea constitucionalmente admisible una Ley como la aquí impugnada, que es definida por sus defensores como de «contenido presupuestario» y que coexiste con la Ley presupuestaria prorrogada (en dos ocasiones). No puede haber una multiplicidad de leyes reguladoras de los presupuestos. Por ello, el TC afirma que «la Ley 1/2002, de 23 de enero, al incidir sobre la realidad de la prórroga presupuestaria, es contraria a la Constitución y a las normas que integran el bloque de la constitucionalidad (art. 21 LOFCA y 44 EAPV), concretamente a los principios de unidad y universalidad presupuestaria recogidos en los art. 134 CE, 21 LOFCA y 44 EAPV». La reserva material de la Ley de presupuestos, que es la previsión de los ingresos y autorizaciones de gastos para un año, pueden ser alterados excepcionalmente e incluso prorrogados, pero a juicio del Tribunal ello es muy diferente a lo que ocurre con la Ley impugnada, que realiza una auténtica fragmentación de la institución presupuestaria, contraria a los principios de unidad y universalidad. La

Ley 1/2002 impugnada se ve completada, además, por otras que se aprobaron posteriormente, a las cuales, aunque no sean objeto del presente recurso, el TC también hace referencia, ya que completan el fragmentario mapa presupuestario vasco del momento. La aplicación sólo parcial de la Ley de presupuestos no es compatible con la institución de la prórroga. Además, no es admisible que «la suma de los créditos presupuestarios autorizados para el ejercicio 2002 en la Comunidad Autónoma vasca como consecuencia de las previsiones contenidas en las leyes 1/2002, 4/1999 y 2/2002, supere el límite máximo del gasto autorizado para este ejercicio, ni, por otro lado, que la Ley 1/2002 coexista con unos presupuestos prorrogados (los contenidos en la Ley 4/1999), sustituyéndolos en parte» (FJ 9 *in fine*). Esta situación lleva al Tribunal a afirmar que también se ha infringido el principio constitucional de la seguridad jurídica, por la confusión que se genera, y por la dificultad de un conocimiento cierto por parte de los ciudadanos. No es de recibo, pues, argumentar que la Ley presupuestaria tiene como destinatarios sólo los poderes públicos, ya que los ciudadanos también lo son (FJ 10).

El TC declara la inconstitucionalidad de la Ley impugnada y, por consiguiente, su nulidad. En el FJ 11 se modulan los efectos de dicha declaración «para atender a terceros de buena fe que mantienen relaciones económicas con la Administración [...]. Por ese motivo deben declararse no susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la nulidad que ahora declaramos no sólo aquellas situaciones decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40 LOTC), sino también por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las establecidas

mediante actuaciones administrativas firmes».

El voto particular formulado por los magistrados Tomás Vives Antón, Pablo García Manzano, María Emilia Casas Baamonde y Elisa Pérez Vega discrepa de la argumentación llevada a cabo por el Tribunal. Entiende que no se ha insistido suficientemente en la naturaleza jurídica de la Ley de presupuestos y, en cambio, demasiado en disquisiciones genéricas sobre la función del Parlamento. Se critica el «doble régimen presupuestario» que se ha dado en la Comunidad Autónoma del País Vasco, por lo que se afirma que lo que vulnera la Ley 1/2002 es el propio régimen de la prórroga presupuestaria, ya que ésta existe hasta que se aprueben los nuevos y en bloque. La Ley impugnada desnaturaliza la institución de la prórroga, al mantener subsistente sólo en una parte la Ley de presupuestos prorrogada. Todo ello vulnera el art. 134.4 CE «en cuanto que se le asigna una función materialmente presupuestaria (aunque sea parcial) a una Ley que no es aprobatoria de los presupuestos de todas las entidades integrantes de la Comunidad Autónoma vasca».

Finalmente, los firmantes del voto particular consideran que en la argumentación de la Sentencia no se han tenido en cuenta elementos que en su día fueron debatidos en el Pleno: en la Ley impugnada hay preceptos que no deberían declararse inconstitucionales porque no tienen carácter presupuestario o son complementarios, por lo que quedarían fuera de los estados financieros de ingresos y gastos. No se comparte, pues, la inconstitucionalidad global y como un todo único que se declara en la Sentencia.

Joan Lluís Pérez Francesch