

STC 3/2003, de 16 de enero, recaída en recurso de inconstitucionalidad núm. 2872/2002.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2872-2002, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero. Han comparecido el Parlamento y el Gobierno Vasco, a través de los Letrados de sus Servicios Jurídicos, don Alberto Figuroa Larraudogoitia y doña María Teresa Astigarraga Goenaga, respectivamente. Ha intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El 8 de mayo de 2002 tuvo entrada en este Tribunal un escrito del Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de 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 al que deben someterse las Comunidades Autónomas (arts. 134.2 CE, 25 y 44 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y 21 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas), contradecir el principio de seguridad jurídica por cuanto su aprobación y vigencia se ha simultaneado con la prórroga automática de los presupuestos para el 2001 (art. 9.3 CE), y vulnerar el procedimiento normativamente establecido para su aprobación en el Capítulo IV del Título VI del Reglamento del Parlamento Vasco.

Los antecedentes de hecho del planteamiento del recurso son:

a) El Gobierno Vasco presentó al Parlamento Vasco el correspondiente proyecto de ley «por el que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2002», que fue admitido a trámite por Acuerdo de la Mesa de 6 de noviembre de 2001 (BOPV núm. 21, de 20 de noviembre de 2001).

b) Al no haberse aprobado el día 1 de enero de 2002 la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2002, y habida cuenta de la vigencia anual de los presupuestos generales de las Comunidades Autónomas conforme al apartado 1 del art. 20 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA) y, respecto del País Vasco, según el art. 4 del Decreto Legislativo vasco 1/1994, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el régimen presupuestario de Euskadi (BOPV núm. 44/1995, de 3 de marzo),

entró en vigor la prórroga prevista en el citado art. 21 LOFCA, en relación con el art. 134.4 CE que establece que «si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores».

c) No obstante la prórroga anterior, el Parlamento Vasco continuó con la tramitación del Proyecto de Ley de presupuestos para el año 2002, desembocando en la aprobación de la Ley ahora impugnada, la Ley 1/2002, de 23 de enero (BOPV núm. 28, de 8 de febrero), que consta de catorce artículos, nueve disposiciones adicionales y tres anexos. Los arts. 1 a 3, que formaban parte del Título del Proyecto de Ley relativo a la «Aprobación y contenido de los Presupuestos Generales de Euskadi para el ejercicio 2002»; los arts. 4 a 12 que formaban parte del Título II referente a «El estado de gastos»; el artículo 13 que estaba incorporado al Título III y afectante a «El estado de ingresos». Por su parte, el Anexo I trata de los «créditos ampliables», y el Anexo II el «módulo económico de sostenimiento de los centros concertados», existiendo un tercer Anexo «referido al estado de gastos».

d) Posteriormente, se adoptaron un conjunto de medidas adicionales de naturaleza presupuestaria que se incorporaron a la Ley del Parlamento Vasco 2/2002, de 21 de marzo, de medidas presupuestarias (BOPV núm. 57, de 22 de marzo), y cuyo objeto era «la concesión de determinadas autorizaciones de gastos que complementan las dotaciones en régimen de prórroga y las aprobadas por la Ley 1/2002, de 23 de enero».

2. El Abogado del Estado imputa a la Ley autonómica tres vicios de inconstitucionalidad. El primero, su contradicción con el art. 134.2 CE; el segundo, su aprobación por el procedimiento parlamentario previsto para la Ley de presupuestos sin ser tal ley de presupuestos; y el tercero, su afectación al principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE.

a) Según el Abogado del Estado, desde el punto de vista constitucional, la Ley de presupuestos de cada ejercicio se ha configurado como una norma con rango legal con un contenido especial, que incluye una parte indispensable y un complemento que ha de cumplir determinados requisitos para que pueda formar parte de ella. La finalidad de esta ley es autorizar los gastos públicos que pueden realizarse durante el ejercicio y prever los ingresos también para ese ejercicio. Además, es el instrumento legal que permite el control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo en materia económica. Este contenido y finalidad de la Ley de presupuestos -continúa el Abogado del Estado- tiene tal importancia institucional que se ha constitucionalizado, en el caso del Estado mediante los correspondientes preceptos constitucionales, y en el supuesto de las Comunidades Autónomas mediante alguno de estos preceptos, aplicables en general a todas las Administraciones, mediante las previsiones de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas y mediante las disposiciones estatutarias. Por lo tanto, toda norma con rango legal que vulnere la configuración constitucional del régimen presupuestario anual tiene que ser declarada inconstitucional.

En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, según el Abogado del Estado, no existe ninguna especialidad en su régimen presupuestario, de modo que sus presupuestos deben someterse a régimen presupuestario establecido en general en la Constitución y en el bloque de la constitucionalidad. En este sentido, la STC 14/1986, que enjuició la Ley 12/1983, de 22 de junio, de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco, afirmó que el régimen de vigencia de las disposiciones presupuestarias del Parlamento Vasco que regulan la institución presupuestaria deben someterse a las previsiones de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades

Autónomas. Por ello se declaró la inconstitucionalidad de los arts. 7, 8 y 9 de la Ley citada, pues al no coincidir su regulación con el art. 21.1 LOFCA con ellos la Ley «no hace otra cosa que disciplinar lo que afecta a la vigencia, derogación y suspensión de una amplia gama de normas tanto legales como reglamentarias, que afecta a las Leyes de Presupuestos Generales de Euskadi».

Por otro lado, en materia presupuestaria no incide el sistema foral tradicional de concierto económico, pues nada dice en este sentido el art. 41 del Estatuto de Autonomía del País Vasco ni la disposición adicional primera LOFCA, por lo que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal Constitucional, la Ley de presupuestos del País Vasco debe quedar sometida al régimen general del bloque de la constitucionalidad contenido en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (SSTC 116/1994, 174/1998, 130/1999 y 180/2000).

Pues bien, a juicio de la representación pública, en el presente caso no existe duda sobre el régimen presupuestario aplicable, porque en todas las normas, tanto estatales como autonómicas, se establece exactamente lo mismo. En efecto, de un lado, el art. 21 LOFCA (según la redacción dada por la disposición adicional única, apartado 4, de la Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria), establece el contenido mínimo de la Ley de presupuestos, en cuanto que debe incluir la totalidad de los gastos e ingresos, así como su carácter anual y régimen de prórroga, si no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente. De otra parte, junto a estas previsiones contenidas en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, en materia presupuestaria en el País Vasco hay que atenerse a lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía, en cuyo art. 25 atribuye al Parlamento Vasco la aprobación de los presupuestos, y en el art. 44 la iniciativa al Gobierno Vasco para su aprobación por el Parlamento Vasco, debiendo contener la Ley de presupuestos generales los ingresos y gastos de la actividad pública en general. Dicha regulación es desarrollada por lo establecido en el Decreto Legislativo vasco 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de Euskadi. Y el procedimiento para su aprobación por el Parlamento Vasco es el previsto en el Reglamento del Parlamento Vasco de 11 de febrero de 1983 (Capítulo IV «del Proyecto de Ley de Presupuestos», del Título VI, arts. 123 y siguientes).

El anterior régimen normativo, que integra el bloque de la constitucionalidad en la materia, ha sido examinado por este Tribunal Constitucional en diversas ocasiones y en relación con distintas Comunidades Autónomas, para determinar su virtualidad constitucional. Es cierto -aclara el Abogado del Estado- que normalmente ese examen ha tenido por objeto verificar qué normas podían incorporarse a la Ley de presupuestos para complementar ésta. Sin embargo, en esta doctrina se ha establecido también claramente que las leyes de presupuestos han de tener un contenido mínimo indisponible para el legislador estatal y autonómico, con objeto de que dicha Ley especial cumpla sus objetivos constitucionales y políticos (cita, en este sentido, la STC 203/1998). Por ello, según una reiteradísima doctrina de ese Tribunal -continúa el Abogado del Estado- cabe distinguir en las Leyes de presupuestos entre un contenido mínimo, necesario e indisponible constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos y un contenido posible, no necesario o eventual; lo cual supone que cualquier Ley de presupuestos que no contenga ese contenido mínimo e indisponible ha de ser declarada inconstitucional (STC 174/1998, entre otras). Por otro lado, a juicio del Abogado del Estado, además de un contenido mínimo, la Constitución impone la prórroga forzosa de la Ley de presupuestos del año anterior, en caso de que el 1 de enero del ejercicio correspondiente no se haya aprobado, prórroga que viene

contenida tanto en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas como en la normativa autonómica presupuestaria.

En el presente caso la prórroga presupuestaria tuvo que producirse porque el 1 de enero del año 2002 el Parlamento Vasco no había aprobado la Ley de presupuestos del ejercicio, con lo cual, a esa fecha entró en vigor, por imposición constitucional, estatutaria y legal, la prórroga de los presupuestos del ejercicio del 2001 (hasta aquí la situación es constitucional y regular). No obstante la prórroga, se continuó con la tramitación del proyecto de ley para terminar aprobando una serie de disposiciones presupuestarias sin orden ni sistemática alguna. En efecto, según el Abogado del Estado, la Ley recurrida 1/2002 no hace referencia en ningún momento a su virtualidad en relación con la prórroga de los presupuestos del ejercicio anterior y, sin embargo, tiene un claro y necesario contenido presupuestario. Ello no sólo porque es consecuencia de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de presupuestos, sino también porque en su articulado y anexos contiene disposiciones de carácter presupuestario, fundamentalmente de gastos y en algún caso excepcional de previsión de ingresos. Con todo ello nos encontramos ante una situación en la que no se puede considerar producida una aprobación de todos los gastos e ingresos del sector público del País Vasco. En realidad, no se sabe si han de prevalecer las partidas de los presupuestos prorrogados o las de la Ley recurrida, tampoco se sabe como se van a financiar los aumentos de gastos de dicha Ley, si es que son los que deben prevalecer, pues no llevan aparejadas las previsiones de ingresos correspondientes en la mayoría de los casos, lo que conduce a que sea imposible reconocer la existencia de una disposición legal presupuestaria que permita cumplir los fines y los objetivos que son propios de las leyes de presupuestos, tanto desde el aspecto económico como desde el aspecto político.

Así, concluye el Abogado del Estado, se puede afirmar que la Ley del País Vasco 1/2002, de 23 de enero, es contraria a las normas constitucionales que regulan la institución presupuestaria en los términos en que han sido interpretados por el Tribunal Constitucional. Con ella se incumple la función que le corresponde a la Ley de presupuestos generales, que no es otra que la aprobación anual de una disposición legal que contenga la totalidad de los ingresos y gastos del sector público. Esta función no puede ser cumplida en una situación como la analizada en la que existe un presupuesto prorrogado, que, efectivamente, integra la totalidad de los ingresos y gastos, y una Ley que, sin determinar ni su denominación ni su incidencia en el régimen prorrogado, establece determinadas previsiones presupuestarias fundamentalmente referidas a gastos.

b) El siguiente vicio que el Abogado del Estado imputa a la Ley impugnada es su inconstitucionalidad por haberse aprobado por el procedimiento de la Ley de presupuestos sin serlo, es decir, por haber sido tramitada como una Ley de presupuestos, con sus especialidades, sin dar lugar a la misma. El Capítulo IV del Título sexto del Reglamento del Parlamento Vasco, de 11 de febrero de 1983, se titula «Del Proyecto de Ley de Presupuestos» y contiene en sus cuatro artículos las especialidades de su tramitación. Por lo tanto, además de imponerse exigencias en cuanto al contenido de la Ley de presupuestos en el País Vasco, también ésta tiene especialidades en cuanto a su tramitación. Estas especialidades pueden producir la inconstitucionalidad de aquellos preceptos que se hayan aprobado por ese procedimiento especial sin formar parte del contenido propio de las leyes de presupuestos, como ocurre en el presente caso. En efecto, en tanto que la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a las leyes de presupuestos del Estado también se aplica a las leyes de presupuestos autonómicas cuando sus normas de tramitación son coincidentes con las del Estado, dado que en el presente caso los preceptos del Reglamento del Parlamento Vasco relativos a la Ley de

presupuestos son muy similares a los previstos en el Reglamento del Congreso de los Diputados (arts. 133, 134 y 135), en principio, también dicha doctrina se puede aplicar al legislador de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ahora bien, el legislador autonómico ha ejercido su potestad normativa por un procedimiento especial y distinto al previsto para dictar leyes que no sean de presupuestos, en el cual está prevista la devolución del proyecto al Gobierno cuando no pueda ser aprobado por falta de las mayorías oportunas. No cabe otra solución, pues el bloque de la constitucionalidad impone que la Ley de presupuestos sea un conjunto de disposiciones normativas con un contenido mínimo, necesario e indisponible.

En consecuencia, el proyecto de Ley de presupuestos puede ser aprobado tal como se presentó o enmendado, total o parcialmente, pero en ningún caso puede terminar en un producto normativo que no sea una Ley de presupuestos.

c) El tercer vicio que imputa el Abogado del Estado a la norma legal impugnada es el de la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). En efecto, a su juicio, aunque la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el citado principio (contenida, entre otras, en las SSTC 150/1990, 174/1998 y 203/1998) se estableció para justificar la inconstitucionalidad de la incorporación en la Ley de presupuestos de materias que no tuviesen con su contenido mínimo una conexión suficiente, sin embargo, es también plenamente aplicable para justificar la inconstitucionalidad de las leyes de presupuestos que no contengan el contenido mínimo, indispensable e indisponible o, como ocurre en este caso, para justificar la inconstitucionalidad de situaciones presupuestarias creadas por una Ley que incide en un régimen presupuestario prorrogado sin determinar su eficacia y virtualidad. Por lo tanto, se puede afirmar que la inseguridad jurídica que provoca la Ley recurrida se proyecta sobre dos campos: uno, en cuanto crea una situación objetivamente confusa, dificultando la precisión de cuál es el derecho aplicable y las normas vigentes, y dos, impidiendo conocer con exactitud cuáles son los ingresos y gastos aprobados para ese ejercicio y cual es la relación entre unos y otros.

d) Concluye el Abogado del Estado su argumentación haciendo una referencia a la incidencia que sobre la Ley impugnada haya podido tener la Ley 2/2002, de 21 de marzo, de medidas presupuestarias del País Vasco, pues, a su juicio, esta última norma legal no subsana ni modifica en absoluto la inconstitucionalidad razonada en los apartados anteriores. En efecto, a su juicio, la Ley 2/2002 no contiene ningún mandato jurídico dirigido a derogar o modificar las disposiciones de la Ley recurrida, al limitarse a hacer referencia a ella reconociendo su plena virtualidad jurídica y, por tanto, haciendo hincapié en el respeto a su contenido. Por eso, si antes de publicarse la Ley 2/2002, la Ley recurrida era inconstitucional, también lo será ahora que mantiene su plena virtualidad jurídica sin ningún tipo de adaptación u homologación a la situación presupuestaria prorrogada y a las novedades incorporadas con la propia Ley 2/2002. Es más, de la Exposición de Motivos se deduce que el legislador vasco comparte los criterios que han servido de fundamento al presente recurso de inconstitucionalidad, pues, se afirma, en primer lugar, que a partir del 1 de enero de 2002 se prorrogaron los presupuestos generales del ejercicio anterior; se reconoce, en segundo término, que la Ley 1/2002 ha incidido parcialmente en el régimen de prórroga antes señalado; se afirma, en tercer lugar, que tal incidencia produjo un notable efecto en la necesaria certidumbre que debe acompañar toda actividad económica y en la seguridad jurídica. En consecuencia, se está reconociendo la irregular situación presupuestaria a que dio lugar la entrada en vigor de la Ley 1/2002 y, sin embargo, nada prevé para arreglar esa situación.

3. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 21 de mayo de 2002, acordó admitir a trámite el recurso, dando traslado del mismo y documentos que le acompañan, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y Gobierno Vascos, por conducto de sus Presidentes, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial de Estado» de la incoación del recurso (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 133, de 4 de junio).

4. Por escrito fechado el día 5 de junio de 2002 y registrado en este Tribunal el día 10 siguiente, doña María Teresa Astigarraga Goenaga, Letrada de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, compareció suplicando se la tuviese por personada en nombre del Gobierno Vasco y solicitando la prórroga por el máximo legal establecido del plazo otorgado para formular alegaciones, como consecuencia de la carga de trabajo que pesaba sobre los Servicios Jurídicos Centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma.

5. Mediante escrito de 4 de junio de 2002, registrado en este Tribunal el 7 de junio siguiente, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que el citado órgano no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. Posteriormente, con fecha de 13 de junio de 2002, el Vicepresidente Primero del Senado -como Presidente en funciones- presentó escrito fechado el día 11 de junio anterior acordando que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Por providencia de la Sección Tercera del Tribunal Constitucional, de 13 de junio de 2002, se tuvo por personada y parte en nombre del Gobierno Vasco a la Letrada de los Servicios Jurídicos Centrales, prorrogándosele por ocho días más el plazo concedido para alegaciones.

7. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional con fecha 18 de junio de 2002, compareció el Letrado del Parlamento Vasco, don Alberto Figueroa Laraudogoitia, en nombre y representación de esta cámara, suplicando se dictase Sentencia por la que se desestimase el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno.

a) Para ello, arranca en sus argumentos precisando que la Ley del País Vasco 1/2002, de 23 de enero, no es una Ley de presupuestos generales, sino una Ley con contenido presupuestario, en la medida que autoriza al ejecutivo a la realización de determinados gastos, que coexiste con la prórroga de los presupuestos anteriores a su entrada en vigor, a saber, los aprobados por la Ley 4/1999, de 29 de diciembre, de presupuestos generales para el 2000. Dicho esto, la cuestión que debe dilucidarse, a juicio de esta representación procesal, es la de cómo debe de incardinarse la Ley 1/2002 en esa situación de prórroga presupuestaria. Y la respuesta a esta pregunta viene dada por la propia naturaleza de la Ley: se trata de una Ley ordinaria que ni pretende ni puede establecer los presupuestos generales y por tanto, acabar con el régimen de prórroga, cuya única virtualidad es una modulación o alteración de la prórroga para los créditos de gastos que en ella se contienen. Dicho de otra manera, esta Ley vendría a modificar el régimen de prórroga presupuestaria estableciendo determinadas

autorizaciones de gasto específicas para ciertas secciones presupuestarias. Y esto es posible, en opinión del Letrado del Parlamento Vasco, por varias razones. La primera, porque no resulta directamente prohibido por el Ordenamiento, pues no se regula en ninguna de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, ni está tampoco contemplado en las leyes generales ordinarias en materia presupuestaria. Y la segunda, porque el régimen de prórroga no presenta más diferencias respecto de un ejercicio que cuente con una propia Ley de presupuestos, que las limitaciones que se deriven de las leyes ordinarias que regulan esta situación (art. 56 de la Ley general presupuestaria y Título IX del texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de Euskadi).

En consecuencia, constante la prórroga, serán admisibles cualesquiera intervenciones legislativas cuyo resultado sea, bien alterar los créditos presupuestarios prorrogados, bien establecer normas relativas a su ejecución, como ocurrió, por ejemplo, con la Ley 2/1999, de 25 de junio, de medidas complementarias en materia económica, presupuestaria y financiera para el ejercicio de 1999, con la cual se pretendieron superar ciertas rigideces propias de la situación de prórroga presupuestaria ampliando las dotaciones de varios créditos relacionados con una serie de acciones administrativas inaplazables así como autorizar el gasto de otras nuevas cuya realización, no prevista en los presupuestos entonces prorrogados, se consideró urgente e inaplazable.

En suma, continúa el Letrado del Parlamento Vasco, puede afirmarse que la Ley 1/2002 ocupa una posición, respecto de los presupuestos generales, subsidiaria y complementaria. Subsidiaria, porque su virtualidad exige precisamente la persistencia de unos presupuestos generales, en este caso, los prorrogados. Complementaria, porque debe entenderse dirigida a completarlos o alterarlos específica y puntualmente. Por tanto, puede afirmarse que los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el 2002 son los resultantes de la prórroga de los vigentes en el 2001 (prorrogados a su vez respecto de los aprobados por la Ley 4/1999 para 2000) más la modulación efectuada por las determinaciones de la Ley 1/2002. Es decir, nos hallamos ante un doble régimen presupuestario pues, de una parte, se encuentran los créditos prorrogados, y de otra, los nuevos créditos incluidos en la Ley 1/2002. Así pues, las normas que regulan la ejecución presupuestaria del ejercicio 2002 serán las establecidas con carácter general en el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de Euskadi, moduladas, naturalmente y en lo que resulte aplicable, por la situación de prórroga presupuestaria, tal y como se recogen en su Título IX.

b) Respecto del segundo argumento del Abogado del Estado (la aprobación de la Ley por el procedimiento previsto para las leyes de presupuestos), la representación del Parlamento Vasco entiende que la situación de prórroga presupuestaria no impedía la promulgación de nuevas leyes que implicasen la aparición de créditos adicionales a los existentes, al derivar esta posibilidad, no sólo de la ausencia de una prohibición legal o constitucional al efecto, sino del art. 6.3 de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco, que expresamente establece que: «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 incida». En consecuencia, si las normas legislativas de modificación o complemento de las contenidas en las leyes de presupuestos generales de Euskadi tienen la misma naturaleza y régimen que éstas, obviamente, la tramitación parlamentaria de las mismas no diferirá sustancialmente de los mecanismos previstos en

el Reglamento para la tramitación de los presupuestos generales, por lo que ninguna tacha de inconstitucionalidad puede apreciarse en la aplicación de una tramitación parlamentaria que propicia la participación de forma más garantista (pues la tramitación de las leyes de presupuestos conlleva un régimen de garantías y de participación de los grupos parlamentarios más intensa) de la que podría haberse producido de haber sido tramitada esta Ley por el procedimiento, por ejemplo, aplicado a la Ley 2/2002 de medidas presupuestarias del País Vasco.

c) También rechaza el Letrado del Parlamento Vasco la vulneración por la Ley impugnada del principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE, pues aun siendo evidente que el principio constitucional de seguridad jurídica obliga al legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa, procurando que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los aplicadores del Derecho y los ciudadanos a qué atenerse, sin embargo, también es evidente que una defectuosa técnica legislativa no conduce sin más a una declaración de inconstitucionalidad. En efecto, en la materia objeto de la Ley, no hay que olvidarlo, los aplicadores del Derecho se encuentran restringidos básicamente al Gobierno Vasco, que es quien debe aplicar la ley recurrida, y al propio Parlamento, que es quien la aprueba y a quien corresponde la función de control de la acción del Gobierno. Por ello, no se produce incertidumbre alguna, tanto más cuando desde el primer momento el Gobierno Vasco aplicó la Ley de forma clara y meridiana sin que cupieran dudas de cuál era el derecho aplicable, las normas vigentes así como los ingresos y gastos aprobados para el ejercicio.

Por último, y con relación a la incidencia que la Ley del Parlamento Vasco 2/2002, de 21 de marzo, de medidas presupuestarias, pudiera tener sobre la inconstitucionalidad pretendida de la Ley 1/2002, afirma el Letrado del Parlamento Vasco que aquélla no es objeto del presente recurso y de su lectura sólo cabe deducir una interpretación acorde con la que se realiza en estas alegaciones.

8. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 28 de junio de 2002, la Letrada de los Servicios Jurídicos Centrales del Gobierno Vasco cumplimentó el trámite de alegaciones, suplicando se dictase Sentencia desestimando el recurso interpuesto y, en su efecto, declarándose la constitucionalidad de la norma recurrida.

a) Parte en sus argumentos haciendo una consideración previa respecto de la naturaleza de la Ley recurrida, al compartir plenamente la afirmación del Abogado del Estado de que la Ley recurrida no es una Ley de presupuestos. En este sentido, y aun admitiendo que la Ley 1/2002 tiene su origen en el Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 2002, elaborado por el Gobierno y remitido al Parlamento Vasco el 31 de octubre de 2001, sin embargo, dicho Proyecto desembocó en la aprobación de una Ley que no es una Ley de presupuestos, sino simplemente una ley con contenido presupuestario que aprueba determinadas partidas de gastos y reglas para su ejecución. En suma, la situación presupuestaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco durante el ejercicio 2002 es la de unos presupuestos prorrogados (los aprobados por la Ley 4/1999, de 29 de diciembre), en recta aplicación de lo establecido en el art. 134.4 CE, el art. 21.2 LOFCA, y el Título IX de la Ley de régimen presupuestario de Euskadi, y dos Leyes de contenido presupuestario (la Ley 1/2002, de 23 de enero, y la Ley 2/2002, de 21 de marzo, de medidas presupuestarias).

b) La anterior situación presupuestaria no se ve afectada además, según la Letrada del Gobierno Vasco, por el régimen que siguen los ingresos en la situación de prórroga, al ser mucho más claro que lo que la demanda propone. En efecto, a su juicio, no hay incertidumbre alguna ya que en situación de prórroga el art. 133 del texto refundido de la Ley de régimen presupuestario señala que «durante el periodo de

prórroga de los Presupuestos Generales el régimen de aportaciones de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco será el que se establece en el art. 29.5 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos, salvo que se hubiese aprobado la ley a la que se refiere el apartado octavo del art. 22 de la citada ley, en cuyo caso se aportará lo que establezca el Consejo Vasco de Finanzas Públicas para ese año». Añade el citado precepto que las anteriores aportaciones se distribuirán entre los Territorios Históricos en función de los porcentajes acordados en el seno del Consejo y que tales aportaciones tendrán el carácter de a cuenta de lo que establezca la Ley de presupuestos para el nuevo ejercicio. Por su parte, la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos indica en su art. 29 que la prórroga de los presupuestos generales del País Vasco determina, a su vez, la prórroga de las aportaciones, en las mismas cuantías y vencimientos que se efectuaron en el último ejercicio.

En definitiva, las cuantías y vencimientos de las aportaciones, que significa la parte más importante de los recursos de la Hacienda General, quedan claramente fijados para los supuestos de prórroga, con un régimen de determinación y funcionamiento prácticamente ajeno a las previsiones que afectan a la prórroga de las habilitaciones de gasto y que viene establecido, al igual que cuando no existe prórroga, mediante el correspondiente acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas de acuerdo con la Ley que fija la metodología para la determinación de las aportaciones o, en su defecto, el art. 29 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos. Por tanto, podrá afirmarse que la situación presupuestaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco durante el ejercicio 2002 es compleja pero en modo alguno tiene el grado de confusión insuperable que sostiene el Abogado del Estado.

c) Hecha la precisión anterior, y ya con relación a cada uno de los vicios de inconstitucionalidad imputados por el Abogado del Estado a la ley impugnada, comienza la Letrada del Gobierno Vasco resaltando que, conforme a la doctrina de este Tribunal Constitucional, el análisis de una norma legal debe estar presidido por el respeto a la labor del legislador -legítimo representante del titular de la soberanía que descansa, a su vez, en principios básicos de nuestro sistema jurídico, como el de presunción de la legitimidad de la actividad del poder legislativo -que hunde sus raíces en el principio democrático-, la búsqueda permanente de una interpretación de las normas conforme a la Constitución o el de conservación de las normas. En consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad -cuyo único objeto es depurar la posible contradicción de las leyes y normas con fuerza de ley con la Constitución pero, en ningún caso, juzgar ni la corrección técnica ni la oportunidad política de las mismas (entre otras muchas, STC 86/1982, de 23 de diciembre)- reclama como lógica consecuencia de su gravedad un riguroso planteamiento impugnatorio, lo que en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Abogado del Estado no se hace en la medida en que la falta de adecuación constitucional de la Ley recurrida se adopta como premisa y no como el resultado de un análisis razonado. Esto es, falta el rigor exigido para instar la máxima sanción que establece nuestro Ordenamiento para una norma de rango legal.

d) Por otra parte, aunque la declaración de inconstitucionalidad se pide formalmente por dos motivos diferentes, a la postre se reconducen a uno: la norma recurrida ha desconocido los límites materiales que derivan del art. 134.2 CE y vienen siendo exigidos por la doctrina del Tribunal Constitucional para las leyes de

presupuestos. Pues bien, tomando como referencia la doctrina constitucional sobre los límites a estas leyes, la representación del Gobierno Vasco admite su aplicación a las de la Comunidad Autónoma porque, en síntesis, también en el ordenamiento autonómico los presupuestos generales, además de incluir la totalidad de gastos e ingresos del sector público vasco, son vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno y en la que participa el Parlamento en la función peculiar de su aprobación. Esta caracterización de la Ley de presupuestos generales se desprende de los arts. 25.1 y 44 EAPV y de las normas que en su desarrollo se han dictado, como el Decreto Legislativo 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 legales vigentes sobre régimen presupuestario de Euskadi.

Pues bien, la Letrada del Gobierno Vasco parte del doble contenido que según la doctrina del Tribunal Constitucional tienen las leyes de presupuestos.

Sobre esta base, el primer argumento del Abogado del Estado, esto es, la aprobación por el Parlamento Vasco de una ley innominada que contraviene el art. 134 CE, a su juicio, no puede prosperar, porque los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco durante el ejercicio 2002 son los del ejercicio anterior prorrogados, y no existe precepto alguno de la Constitución o del bloque de la constitucionalidad que permita extender al resto de las normas legales con contenido presupuestario el régimen establecido para las leyes de presupuestos. Esto es, no cabe aplicar los límites materiales que se imponen a la ley de presupuestos con base en el art. 134 CE a otra ley que no sea de presupuestos y, en consecuencia, no cabe declarar la inconstitucionalidad de una ley mediante la utilización mimética y acrítica de los parámetros extraídos de la exégesis de aquel precepto constitucional (en este sentido se manifestó el fundamento jurídico 5 de la STC 126/1987, de 16 de julio). En suma, la pretensión de declarar la íntegra inconstitucionalidad de la Ley recurrida por contravenir los arts. 134 CE y 21 LOFCA, y la doctrina constitucional relativa a las leyes de presupuestos, no puede prosperar.

e) El segundo argumento aducido por el Abogado del Estado y relativo a la utilización del trámite de las leyes de presupuestos para la aprobación de una ley diferente tampoco puede derivar en la declaración de inconstitucionalidad, a juicio de la Letrada del Gobierno Vasco. En efecto, es un hecho innegable que la ley se aprueba tras seguir el procedimiento legislativo previsto para la aprobación de las leyes de presupuestos, pero no por el solo hecho de haber terminado el procedimiento con la aprobación de una ley que no es la de presupuestos puede declararse inconstitucional el producto final, tanto más cuando el supuesto vicio es sobrevenido al producirse la transformación en el último momento y como recta consecuencia de la libre decisión de la Cámara. No se trata, pues, de que el Gobierno vasco haya incluido en el Anteproyecto de Ley de presupuestos remitido a la Cámara contenidos indebidos, o que se haya forzado al legislador a examinar y debatir materias de ley ordinaria por el procedimiento reservado a los Proyectos de Ley de presupuestos, provocando una restricción injustificada de la competencia de aquél, o que la Ley impugnada sea el resultado de una incorrecta aplicación del procedimiento legislativo, sino simplemente de la aprobación de una Ley por el Parlamento vasco resultado del juego de mayorías y minorías existente plasmado al hilo de la discusión de la Ley de presupuestos. Aunque es cierto que la consecuencia «normal» -como sinónimo de común- de la tramitación del proyecto de ley de presupuestos es que termine con la aprobación de la Ley de

presupuestos o con la devolución al ejecutivo, nada impide que el Parlamento en el ejercicio de su función legislativa adopte otra decisión.

Diferente es, a juicio de la Letrada del Gobierno vasco, pretender que el producto final de esa tramitación sea una Ley de presupuestos. Lo que sí sería inconstitucional es «pretender otorgar a ese producto "distinto" el carácter de una Ley de Presupuestos». Se trata, simplemente, de una ley de naturaleza presupuestaria por razón de su contenido, pero no de la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2002. Por este motivo, no puede serle de aplicación la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional con relación al contenido mínimo y posible de las leyes de presupuestos, pues dicha doctrina se encamina a «extraer» de una ley de presupuestos un contenido indebido por ser ajeno al «mínimo» o al «eventual», y ni mucho menos aplicar aquella doctrina para fundar la inconstitucionalidad de una ley cuyo contenido es exclusivamente presupuestario. No basta, como hace el Abogado del Estado, con constatar que la Ley cuestionada ha seguido la tramitación parlamentaria propia de las leyes de presupuestos para concluir la inconstitucionalidad de la norma.

Es más -continúa la representación procesal del Gobierno vasco- conforme a la doctrina constitucional los reglamentos parlamentarios son normas interpuestas que pueden funcionar como normas de parámetro en el control de constitucionalidad, teniendo el procedimiento legislativo un carácter instrumental en relación al pluralismo político. Sólo producirá, entonces, un vicio invalidante, la infracción del Reglamento que «altere de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» (FJ 1.a de la STC 99/1987). Por tanto, la mera denuncia de una infracción del Reglamento del Parlamento Vasco nunca sería suficiente para fundar la inconstitucionalidad de la Ley. El procedimiento ha sido el previsto en el Reglamento de Parlamento Vasco pero, en lugar de dar nacimiento a una ley de presupuestos, ha alumbrado una ley de otra naturaleza. Una cosa es que la tramitación parlamentaria de la Ley impugnada fuera la que corresponde a un Proyecto de Ley de presupuestos sin que, como consecuencia de la complicada composición política del Parlamento Vasco, resultara aprobada como tal, y otra bien distinta que en esa tramitación se consumara una alteración sustancial del proceso de formación de voluntad del Parlamento Vasco.

En el proceso de formación de la voluntad de la Cámara que desemboca en la aprobación de la Ley impugnada no se ha producido restricción alguna de los derechos parlamentarios, ningún grupo político se ha visto privado de su derecho a enmendar el proyecto, a expresar su parecer en los debates o a emitir su voto. Además, existe una sustancial identidad entre el procedimiento legislativo común (Capítulo Primero del Título V) para leyes de contenido presupuestario y el correspondiente al Proyecto de Ley de presupuestos (Capítulo Cuarto del Título V) que contempla el Reglamento del Parlamento Vasco. En efecto, el art. 123.1 RPV determina que en el estudio y aprobación del Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma se aplica el procedimiento legislativo común, salvo las especificidades que se contienen en el Capítulo Cuarto. Y es de ver que la «restricción» a la capacidad de enmienda más severa que contemplan los números 7 (enmiendas que suponen un incremento de crédito) y 8 (enmiendas que suponen minoración) referidos al procedimiento de aprobación del Proyecto de Ley de presupuestos, también se aplican en el procedimiento legislativo común (art. 103) si el proyecto o la proposición implican aumento de gasto público o disminución de los ingresos. En suma, no cabe declarar la inconstitucionalidad de la Ley por el procedimiento legislativo seguido para su aprobación.

f) Por último, termina la Letrada del Gobierno Vasco rechazando el argumento del Abogado del Estado relativo a la vulneración por la Ley impugnada del principio de

seguridad jurídica (art. 9.3 CE). A juicio de la representación del Gobierno Vasco, si el principio «seguridad jurídica», en el entendimiento que de él ha hecho el Tribunal Constitucional, es la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10), la Ley impugnada no vulnera ninguna de las antedichas categorías, en primer lugar, porque no se alega la contravención del principio de jerarquía normativa, ni la ausencia de publicación o de un contenido retroactivo desfavorable, ni, en fin, su dictado arbitrario. Se propugna, por el contrario, la utilización del principio como parámetro de constitucionalidad en su vertiente de certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable (STC 15/1986, de 31 de enero) o de las exigencias de claridad y sencillez que de aquél principio derivan para la labor legislativa. Es decir, se denuncia que el producto normativo aprobado por el Parlamento Vasco debe ser declarado inconstitucional por ser imperfecto y oscuro.

No obstante, sin negar que la norma recurrida es imperfecta y que su inclusión en el Ordenamiento jurídico es compleja (característica por otra parte común a todos los periodos de prórroga presupuestaria), lo cierto es que, a juicio de esta representación procesal, una cosa es la claridad y buena técnica de las leyes como exigencias que deben cumplir las normas legales y otra bien distinta utilizar esas categorías como parámetros para examinar su adecuación a la Constitución. Por este motivo, discernir cuándo la oscuridad de la proposición normativa hace a ésta inconstitucional no es sólo una tarea complicada sino que desliza el juicio de constitucionalidad por el peligroso terreno de la apreciación subjetiva, tanto más cuando hay muchas normas (incluida la que aquí se recurre) que obtendrían una muy deficiente puntuación en el «test de la seguridad jurídica» en su vertiente de exigir leyes claras y sencillas, pero no por ello puede colegirse, sin más, su inconstitucionalidad. Esta es, por lo demás, la conclusión que se extrae de la propia doctrina citada en la demanda en apoyo de este motivo, pues precisamente la STC 150/1990, de 4 de octubre, apuntaba que «cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten». Y en esta Sentencia no se aprecia vulneración del principio de seguridad jurídica y ello a pesar de que dicha vulneración sea predicada respecto de un precepto perteneciente al ámbito tributario, donde se refuerza la exigencia al legislador de crear productos normativos claros.

Y la misma conclusión se adopta acudiendo a la STC 46/1990, de 15 de marzo, donde el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de un precepto por contravenir el citado principio constitucional (aunque el juicio sobre la seguridad jurídica era complementario de la previa valoración negativa del precepto por otros motivos), pero donde es importante destacar que es una constante en los razonamientos del Tribunal resaltar el carácter instrumental del principio para contar con un Ordenamiento jurídico mínimamente coherente, pero no en abstracto, sino desde el punto de vista de los llamados a cumplir las normas. Sin embargo, la seguridad jurídica no se ha utilizado en el ámbito de las previsiones presupuestarias estrictas ínsitas en la compleja realidad del derecho presupuestario y financiero.

Pues bien, al margen de la complejidad de la situación presupuestaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2002, la situación es perfectamente inteligible en términos jurídicos: ha funcionado el mecanismo de la prórroga y existen dos Leyes de contenido presupuestario que han modulado ésta, cuya inserción en el Ordenamiento jurídico no es sencilla pero es factible acudiendo a las

reglas de interpretación admisibles en Derecho, máxime si se tiene en cuenta que, de un lado, por su contenido sus únicos destinatarios son la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las entidades del sector público vasco y, de otra parte, el propio legislador vasco aprobó la Ley 2/2002 para facilitar la citada inserción. No existe, pues, una situación de incertidumbre razonablemente insuperable, pues ha de leerse la norma impugnada junto a la regulación del régimen de prórroga presupuestaria y junto a la Ley 2/2002 para concluir que no cabe apreciar ninguna zona de incertidumbre que no pueda ser resuelta de acuerdo con las reglas de interpretación propias de las situaciones de prórroga.

En conclusión, la Ley 1/2002 es una norma compleja pero perfectamente resoluble, no existiendo motivos para declarar su inconstitucionalidad, tanto más cuando el principio de seguridad jurídica que trae al proceso la demanda puede conllevar precisamente el resultado contrario, pues la entera expulsión de la norma del Ordenamiento puede, a la postre, provocar una situación de incertidumbre aún más intensa que la que, en hipótesis, se pretende evitar.

9. Por providencia de 14 de enero de 2003, se señaló para deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad el día 16 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. En el presente recurso de inconstitucionalidad plantea el Presidente del Gobierno tres cuestiones con relación a la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero. Concretamente, imputa el Abogado del Estado a la citada Ley, en primer lugar, la vulneración del apartado 2 del art. 134 CE, del art. 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), así como del art. 44 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV, desde ahora), pues estando en vigor (como consecuencia de la prórroga automática prevista en los arts. 134.4 CE, 21.2 LOFCA y 127 del Decreto Legislativo del País Vasco 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el «texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el régimen presupuestario de Euskadi») la Ley de presupuestos 4/1999, de 29 de diciembre, con la función y el contenido mínimo e indisponible que este Tribunal le ha venido atribuyendo (la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal), la Ley 1/2002 impugnada establece también una autorización de créditos presupuestarios y la previsión de algunos ingresos, de manera que no es posible reconocer una disposición que cumpla con los fines y objetivos propios de la Ley de presupuestos, dado que no se sabe si deben prevalecer las partidas de los presupuestos prorrogados o las de la Ley recurrida. En segundo lugar, la Ley 1/2002 sería también inconstitucional al haberse aprobado por el procedimiento especial establecido exclusivamente para la Ley de presupuestos en el Reglamento del Parlamento Vasco de 11 de febrero de 1983, dado que, conforme al bloque de la constitucionalidad, presentado un proyecto de Ley de presupuestos, éste puede ser aprobado o enmendado, total o parcialmente, pero en ningún caso puede concluir en un producto normativo que no sea la Ley de presupuestos.

En tercer lugar, entiende el Abogado del Estado que la Ley 1/2002 vulnera asimismo el principio de seguridad jurídica establecido en el art. 9.3 CE, ya que al incidir sobre una Ley de presupuestos prorrogada sin determinar su eficacia y virtualidad, dificulta la determinación del Derecho vigente e impide conocer cuáles son

los ingresos y gastos aprobados para el ejercicio 2002, así como la relación entre unos y otros.

Por su parte, el Parlamento Vasco se opone a las anteriores objeciones con fundamento, en esencia, en tres razonamientos. En primer lugar, considera que la Ley 1/2002 no constituye más que una Ley ordinaria que ocupa una posición subsidiaria y complementaria de la Ley de presupuestos prorrogada, en la medida en que viene a alterar o modular la prórroga para determinados créditos de gastos que en esta última se contienen; modificación del régimen de prórroga que, a su juicio, resulta posible, no sólo porque no está directamente prohibida por el Ordenamiento, sino también porque el régimen de prórroga no tiene otras limitaciones que las que deriven de las leyes ordinarias que regulen esta situación, concretamente, el art. 56 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general presupuestaria (en adelante, LGP) y el Título IX de la Ley 1/1994. En segundo lugar, estableciendo la Ley 1/2002 normas de modificación o complemento de las contenidas en la Ley de presupuestos prorrogada, entiende el Letrado del Parlamento Vasco que la aprobación de la Ley impugnada mediante el procedimiento especial y más garantista previsto para la Ley de presupuestos no merece ninguna tacha de inconstitucionalidad. En tercer lugar, en fin, pese a reconocer su defectuosa técnica legislativa, rechaza el Letrado del Parlamento Vasco que la Ley 1/2002 vulnere el principio de seguridad jurídica, ya que, dada la naturaleza de dicha norma, sus únicos destinatarios son el Parlamento y el Gobierno Vascos, y este último ha aplicado la Ley impugnada desde el principio de forma clara y meridiana.

También rechaza la inconstitucionalidad de la Ley 1/2002 impugnada el Gobierno Vasco. A este respecto, aunque considera aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional sobre el contenido de la Ley de presupuestos (en la medida en que el art. 134.2 CE viene a reproducirse en los arts. 25.1 y 44 EAPV), estima la Letrada del Gobierno Vasco que los presupuestos de dicha Comunidad Autónoma para el ejercicio 2002 son los del ejercicio anterior prorrogados, no existiendo precepto alguno de la Constitución o del bloque de la constitucionalidad que permita extender al resto de las normas legales con contenido presupuestario -como es el caso de la Ley 1/2002- el régimen establecido para las Leyes de presupuestos. Tampoco cree el Gobierno Vasco que quepa declarar inconstitucional la Ley impugnada por el sólo hecho de haberse tramitado por el procedimiento de la Ley de presupuestos, pues este supuesto vicio es sobrevenido, al producirse la transformación en ley ordinaria en el último momento y como consecuencia de la libre decisión de la Cámara. En este sentido, frente a lo que mantiene el Abogado del Estado, entiende el Gobierno Vasco que aunque la consecuencia normal de la tramitación del Proyecto de Ley de presupuestos es que termine con la aprobación de la Ley de presupuestos o con la devolución al ejecutivo, nada impide que el Parlamento, en el ejercicio de su función legislativa, adopte otra decisión. En fin, tampoco cree el Gobierno Vasco que la norma impugnada lesione el principio de seguridad jurídica, pues, aun admitiendo que la Ley 1/2002 es imperfecta y de compleja inclusión en el Ordenamiento, no por ello puede colegirse sin más su inconstitucionalidad.

A su juicio, existen dos normas de contenido presupuestario -la Ley de presupuestos prorrogada y la Ley 1/2002- cuya inserción en el Ordenamiento jurídico, aunque no resulta sencilla, es factible, sobre todo si se considera que sus únicos destinatarios son la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las entidades del sector público vasco y que el propio legislador vasco aprobó la Ley 2/2002 para facilitar dicha inserción.

2. Antes de entrar a conocer de la cuestión planteada en el presente proceso constitucional es necesario realizar una precisión previa en relación a la posible pérdida sobrevenida del objeto como consecuencia de la reciente aprobación por el Parlamento Vasco de la Ley 8/2002, de 27 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el presente ejercicio del año 2003.

Pues bien, aunque sólo sea a efectos dialécticos debemos convenir que por el hecho de que la norma impugnada tuviera una vigencia limitada exclusivamente al ejercicio presupuestario 2002, a modo de Ley de presupuestos, ello no sería causa determinante de la pérdida sobrevenida de objeto de un recurso de inconstitucionalidad contra la misma, aunque la Sentencia resultante del proceso constitucional recayera después del período de tiempo en el que la Ley cuestionada extiende su vigencia, pues ello sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo (en particular, las de contenido presupuestario), creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional.

3. La resolución del presente recurso de inconstitucionalidad debe partir del examen de la configuración que de la Ley de presupuestos se contiene en la Constitución y en el bloque de la constitucionalidad. En este sentido, conviene comenzar subrayando que, conforme al art. 1.1 CE, «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho» y que es esencial a un Estado democrático la existencia de un Parlamento cuyos miembros son elegidos por sufragio universal. El papel esencial que en nuestro Estado juega el Parlamento aparece reflejado en la Constitución ya en su primer artículo, donde se declara que la «forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria» (art. 1.3 CE). La soberanía nacional, advierte el apartado 2 del mismo precepto, «reside en el pueblo español», y son las Cortes Generales las que, según expresa el art. 66.1 CE, le representan. De acuerdo con nuestra Constitución, España es una democracia parlamentaria donde las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución (art. 66.2 CE).

La competencia de aprobar los presupuestos del Estado, como referencia primera e inmediata de la configuración constitucional de nuestras Cortes Generales, tras atribuirles el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, revela la esencialidad de la institución presupuestaria para el Estado social y democrático de Derecho en que se constituye, en el mismo art. 1.3 de la norma fundamental, la democracia parlamentaria española.

A este respecto, conviene recordar que el presupuesto nace vinculado al parlamentarismo. En efecto, el origen remoto de las actuales leyes de presupuestos hay que buscarlo en la autorización que el Monarca debía obtener de las Asambleas estamentales para recaudar tributos de los súbditos. Así, entre otros, baste recordar la garantía ofrecida por Pedro III, en 1283, a las Cortes Catalanas de Barcelona de no introducir nuevos tributos sin el consentimiento de ellas o, en un ámbito distinto al nuestro, la prohibición de la Carta Magna inglesa de 1215 que, en su art. 12, prohibía la existencia de tributos «sin el consentimiento del Consejo común». Como consecuencia directa de este principio de «autoimposición», surgió el derecho de los ciudadanos, no sólo a consentir los tributos, sino también a conocer su justificación y el destino a que se afectaban, derechos que recogió tempranamente la Bill of Rights de 1689, expresó claramente la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (art.

14) y estableció nuestra Constitución de Cádiz de 1812 (art. 131). Los primeros presupuestos, así pues, constituían la autorización del Parlamento al Monarca respecto de los ingresos que podía recaudar de los ciudadanos y los gastos máximos que podía realizar y, en este sentido, cumplían la función de control de toda la actividad financiera del Estado. En la segunda mitad del siglo XIX, sin embargo, cuando los tributos se convierten en la principal fuente de financiación de los Estados, se produce un desdoblamiento del principio de legalidad financiera, fenómeno que en nuestro Estado tiene lugar con la Constitución de 1869. La Ley de presupuestos, en efecto, pasa de establecer una autorización respecto de los ingresos a recoger una mera previsión de los mismos, en la medida en que su establecimiento y regulación se produce mediante otras normas de vigencia indefinida (principio de legalidad tributaria).

Sin embargo, respecto de los gastos la Ley de presupuestos mantiene su carácter de autorización por el Parlamento, autorización que es indispensable para su efectiva realización (principio de legalidad presupuestaria). Este principio de legalidad presupuestaria dio lugar a la Ley provisional de administración y contabilidad de la hacienda pública de 25 de junio de 1870.

Así, la conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria debe ser destacada como clave para la resolución de este recurso de inconstitucionalidad. El presupuesto es, como hemos visto, la clave del parlamentarismo ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos.

4. Ese desdoblamiento del control por el Parlamento de la actividad financiera pública se recoge en la Constitución española de 1978. De un lado, los arts. 31.3 y 133, apartados 1 y 2, ambos de la CE, establecen el principio de legalidad respecto de las prestaciones patrimoniales de carácter público y los tributos; reserva de ley que, como hemos señalado en varias ocasiones, tiene como uno de sus fundamentos «garantizar que las prestaciones que los particulares satisfacen a los entes públicos sean previamente consentidas por sus representantes», configurándose de este modo 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» [SSTC 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 3; y 233/1999, de 13 de diciembre, FFJJ 7, 9 y 10 a)]. De otro lado, los arts. 66.2 y 134.1, ambos de la Constitución, establecen el principio de legalidad respecto de los gastos al atribuir a las Cortes Generales la función de examinar, aprobar y enmendar los presupuestos generales del Estado. Como señala el art. 134.2 CE, dichos presupuestos deben incluir «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal»; de ahí que, como hemos venido señalando, «aparezcan como un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno» [SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 3; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a); 178/1994, de 16 de junio, FJ 5; 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; 203/1998, de 15 de octubre, FJ 3; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 4; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 24/2002, de 31 de enero, FJ 5; y 67/2002, de 21 de marzo, FJ 3].

Es evidente que en la Ley de presupuestos deben figurar, en todo caso, tanto los ingresos como los gastos, como hemos dicho en reiteradas ocasiones. Pero, mientras que, respecto de los ingresos, en virtud de la existencia de normas de vigencia

permanente que autorizan su exacción, se produce una mera estimación, respecto de los gastos, la Ley de presupuestos constituye una verdadera autorización de su cuantía y destino [SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 3; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 5; 134/1987, de 21 de julio, FJ 6; 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a); 16/1996, de 1 de febrero, FJ 6; 203/1998, de 15 de octubre, FJ 3; 33/2000, de 3 de febrero, FJ 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4]. En efecto, como señalamos en la STC 13/1992, de 6 de febrero, los «créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos generales» constituyen «autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones» y «predeterminan el concepto por el que autorizan su uso» (FJ 5). Y, en relación con las subvenciones, dijimos en la STC 68/1996, de 18 de abril, que «el principio de legalidad en materia presupuestaria exige que sea la Ley de presupuestos la que establezca el importe máximo de tales subvenciones y determine con la suficiente concreción su destino» (FJ 9). Así lo señala expresamente para el ámbito estatal el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general presupuestaria, al disponer en su art. 51 que los presupuestos generales del Estado contendrán, de un lado, «los estados de ingresos en los que figuren las estimaciones de los distintos derechos económicos a liquidar en el ejercicio» [letra b)], y, de otro, «los estados de gastos en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones» [letra a)].

En definitiva, del mismo modo que son los representantes de los ciudadanos los que deben autorizar la exacción de las prestaciones patrimoniales de carácter público (art. 31.3 CE), es también al Parlamento a quien corresponde autorizar la cuantía y el destino del gasto, así como el límite temporal de los créditos presupuestarios (art. 134.2 CE).

De lo anterior se deduce que, incluyendo los presupuestos generales del Estado «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» (art. 134.2 CE) y constituyendo el «instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno», mediante su «examen, enmienda y aprobación», las Cortes Generales ejercen, como hemos dicho, una función específica y constitucionalmente definida a la que hicimos referencia en la STC 76/1992, de 14 de mayo [FJ 4 a)]. A través de ella, cumplen tres objetivos especialmente relevantes: a) Aseguran, en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2, ambos de la Constitución); b) Participan, en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan; c) Controlan, en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración.

En suma, superada la vieja controversia sobre el carácter formal o material de la Ley de presupuestos generales (como se dijo tempranamente en la STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, y luego se reiteró, por ejemplo, en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 5; 68/1987, de 21 de mayo, FJ 4; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4), estamos ante 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.

Y, precisamente, para que mediante la aprobación de los presupuestos esta labor de control pueda ser efectiva, el art. 134.2 CE establece que los presupuestos generales del Estado «incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal», recogiendo de este modo los principios de unidad (los presupuestos deben contenerse en un solo documento) y universalidad (ese documento debe acoger la totalidad de los gastos e ingresos del sector público). Como hemos dicho en reiterada doctrina, este precepto constituye el contenido «propio, mínimo y necesario» de la Ley de presupuestos [STC 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; en el mismo sentido, SSTC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4; 65/1990, de 5 de abril, FJ 4; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a); 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 4; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5; y 67/2002, de 21 de marzo, 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, de 14 de mayo, FJ 4; 16/1996, de 1 de febrero, FJ 6; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 8; 131/1999, de 1 de julio, FJ 2; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 4; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5; y 274/2000, de 15 de noviembre, 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, de 1 de julio, FJ 4).

5. La Ley de presupuestos constituye en la actualidad una habilitación de ingresos y una autorización de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un ejercicio económico que ha de coincidir con el año natural. En este sentido, es preciso señalar que, como se desprende con toda claridad de la Constitución, la autorización en que la Ley de presupuestos generales se materializa tiene naturaleza meramente temporal; esto es, se trata de una autorización que tiene un plazo de vigencia sometida a un límite temporal constitucionalmente determinado, concretamente, el de un año. Sobre este particular, decíamos en las SSTC 32/2000, de 3 de febrero (FJ 2), 109/2001, de 26 de abril (FJ 5), y 67/2002, de 21 de marzo (FJ 3), que «son las Leyes que cada año aprueban los presupuestos generales del Estado», y en la STC 195/1994, de 28 de junio, que la «específica función que constitucionalmente se atribuye a este tipo de leyes» es «aprobar anualmente los presupuestos generales del Estado» (FJ 2). Así lo establece claramente para las Leyes de presupuestos del Estado el art. 134.2 CE al señalar que «los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual».

No obstante lo anterior, la propia Constitución establece en su art. 134.4 la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el supuesto de que «la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente», en cuyo caso «se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos». En el mismo sentido, el art. 56.1 LGP dispone que «si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el Boletín Oficial del Estado». En consecuencia, 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. 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».

Por otra parte, también el propio texto constitucional prevé la posibilidad de que el Parlamento modifique los presupuestos a iniciativa del Gobierno en su art. 134.5. En efecto, conforme al tenor literal de este artículo «aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario». Es claro que, por la propia naturaleza, contenido y función que cumple la Ley de presupuestos, el citado art. 134.5 CE no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha Ley establece. Por el contrario, la alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la Ley de presupuestos por cualquier norma legal, supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE. Este es, por otro lado, el entendimiento que del art. 134.5 CE ha tenido el legislador estatal al autorizar al Gobierno a solicitar de las Cortes Generales un crédito extraordinario o un suplemento de crédito sólo cuando exista «algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente» y no exista en los presupuestos del Estado «crédito o sea insuficiente y no ampliable el consignado» y, además, «se especifique el recurso que haya de financiar el mayor gasto público» (art. 64.1 LGP).

6. Como señalamos en la STC 174/1998, de 23 de julio (en relación con los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992), y reiteramos en las SSTC 130/1999, de 1 de julio (con relación a los presupuestos generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1993), 180/2000, de 29 de junio (con relación a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 1993) y, finalmente, 274/2000, de 15 de noviembre (en relación con presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997), la doctrina constitucional expuesta se formula respecto de las Leyes de presupuestos generales del Estado.

En efecto, aunque de la literalidad del art. 134 CE examinado se deduce, en principio, que las reglas en él contenidas tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, de modo 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. En este sentido, hemos dicho que la regulación aplicable a las instituciones autonómicas -en este caso, al presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco-, no es sólo la contenida 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 [singularmente la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas] y en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas, sino también, «por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio» (STC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5, en relación con los presupuestos generales de Navarra para 1985; también las SSTC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 5).

Procede examinar, por tanto, si las Leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco cumplen la misma función y están sometidas a los mismos límites materiales y temporales que las Leyes de presupuestos del Estado. A este respecto, conviene comenzar subrayando que, tal y como exige el art. 152 CE, también el Parlamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco «ejerce la potestad legislativa, aprueba sus presupuestos e impulsa y controla la acción del Gobierno Vasco» (art. 25.1 EAPV). Sentado esto y por lo que se refiere al contenido de la Ley de presupuestos, debe señalarse que, del mismo modo que el art. 134.2 CE, el art. 21.1 LOFCA establece que los presupuestos de las Comunidades Autónomas «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 que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades». En la misma línea, el art. 44 EAPV dispone que los «Presupuestos Generales del País Vasco 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». Estas normas a las que se remite el precepto estatutario transcrito son, en la actualidad, el Decreto Legislativo 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 legales vigentes sobre el régimen presupuestario de Euskadi.

Pues bien, de acuerdo con el apartado 1 del art. 5 del citado Decreto Legislativo 1/1997, los «Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, o Presupuestos Generales de Euskadi, son la expresión formal documental, en términos financieros y contables, del conjunto de decisiones que constituyen el programa directivo de la actividad económica a realizar por la Comunidad Autónoma de Euskadi en cada ejercicio económico o presupuestario». Por lo que se refiere al Decreto Legislativo 1/1994, dispone éste que los «Presupuestos Generales de Euskadi están integrados por los correspondientes a cada una de las entidades que componen el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como por los límites máximos de prestación de garantías y de endeudamiento que les sean de aplicación» (art. 2.1). Por otro lado, la misma norma establece que los presupuestos generales «comprenderán todos los derechos y obligaciones, sin excepción alguna, que, en cada caso, se prevea liquidar y sea necesario atender, respectivamente» (art. 6.1), debiendo contener un «estado de ingresos comprensivo de los distintos derechos económicos a liquidar durante el ejercicio» (art. 8.1.a) y un «estado de gastos comprensivo de los créditos necesarios para atender el cumplimiento de las respectivas obligaciones, tanto de pago como de compromiso» (art. 8.1.b).

En cuanto a la vigencia de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la misma línea que el art. 134.2 CE, el art. 21.1 LOFCA establece que los «Presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado»; el art. 5.4 del Decreto Legislativo vasco 1/1997 señala que el «ejercicio económico o presupuestario a que vendrán referidos los presupuestos generales coincide con el año natural»; y el Decreto Legislativo 1/994 dispone que «los Presupuestos Generales extenderán su vigencia a un ejercicio económico de duración anual» (art. 4.1), ejercicio que «coincidirá con el año natural» (art. 4.2). Tampoco existen singularidades reseñables en el régimen de prórroga de los presupuestos de la Comunidad Vasca respecto del previsto en el art. 134.4 CE. En efecto, el art. 21.2 LOFCA establece que si «los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio

económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores». Y el Título IX del Decreto Legislativo 1/1994 regula el régimen de prórroga de los presupuestos vascos, señalando en concreto el art. 134 que dicho régimen «se entenderá sin perjuicio de lo que en su momento disponga la correspondiente Ley de Presupuestos Generales que se apruebe para el nuevo ejercicio».

Finalmente, respecto de la posibilidad de modificar los presupuestos, en el marco de lo dispuesto en el art. 134.5 CE, el art. 125 del Reglamento del Parlamento Vasco, de 11 de febrero de 1983, establece que una vez «aprobados los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario». Y, al igual que la Ley general presupuestaria, el Decreto Legislativo del País Vasco 1/1994 permite la modificación de las autorizaciones «que para cada ejercicio contenga la Ley de Presupuestos Generales» (art. 63.1) sólo por los motivos excepcionales que se enumeran en el art. 64 de la norma.

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.

7. Tras lo hasta aquí expuesto podemos ya abordar el examen de la Ley 1/2001, de 23 de enero, objeto de impugnación. Ahora bien, para analizar los vicios de inconstitucionalidad que a esta norma legal le achaca el Abogado del Estado es necesario concretar cuál es su verdadera naturaleza.

A este respecto, lo primero que hay que señalar es que, como reconocen tanto el Abogado del Estado como los del Parlamento y Gobierno Vascos, la Ley 1/2002 no es la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2002. Aunque es cierto que esta Ley es el resultado de la tramitación del Proyecto de Ley de presupuestos y, en consecuencia, siguió los trámites del procedimiento presupuestario, sin embargo, no es la Ley que inexcusablemente debe aprobarse todos los años conforme establecen los arts. 134 CE y 21 LOFCA. Y no lo es, no sólo porque así lo ha decidido el propio Parlamento Vasco al no calificarla expresamente como Ley de presupuestos, sino porque además carece del contenido propio, mínimo, indispensable y necesario que, de acuerdo con los arts. 134.2 CE, 21.1 LOFCA y 44 EAPV y la legislación de la Comunidad Autónoma Vasca aplicable (Decretos Legislativos 1/1994 y 1/1997), así como de la doctrina reiterada de este Tribunal, debe contener dicha Ley.

En efecto, como hemos señalado, 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.

En primer lugar, es evidente porque no sólo no establece la previsión de los ingresos que se esperan obtener durante dicho ejercicio económico, sino que tampoco incluye la preceptiva autorización de la cuantía máxima del gasto que el Gobierno Vasco puede efectuar en el mismo; autorización ésta que, como hemos dicho, constituye la función básica de toda Ley de presupuestos. Pero también lo es, en segundo lugar, porque la Ley impugnada se limita a autorizar una serie de créditos presupuestarios de los previstos en el Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2002 (en concreto, las Secciones autorizadas por el Parlamento son ocho sobre un total de veintiuna, y ascienden al 67,41 por 100 del gasto global presupuestado por el Gobierno Vasco), de manera que, frente a lo que es propio de una Ley de presupuestos, no recoge en un único documento la totalidad de los ingresos previstos y de los gastos autorizados. Por último, como afirman el Parlamento y el Gobierno Vascos, porque la verdadera Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma Vasca para el ejercicio 2002 es la Ley 4/1999, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 2000, prorrogada, primero para el ejercicio 2001, y después, para el ejercicio 2002, siendo la Ley 1/2002 impugnada una norma complementaria de los presupuestos prorrogados.

8. Queda claro que la Ley 1/2002, de 23 de enero, no puede ser -ni pretenden que lo sea sus defensores- la Ley de presupuestos para el ejercicio 2002. Partiendo de esta premisa, el Parlamento Vasco mantiene que la Ley impugnada es «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 créditos 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». En definitiva, a su juicio, «nos hallamos ante un doble régimen presupuestario pues, de una parte, se encuentran los créditos prorrogados, y de otra, los nuevos créditos incluidos en la Ley 1/2002». En el mismo sentido, el Gobierno Vasco, después de subrayar que se trata de «una Ley con contenido presupuestario que aprueba determinadas partidas de gasto y reglas para su ejecución», concluye que «la situación presupuestaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco durante el ejercicio 2002 es la de unos presupuestos prorrogados» y «dos leyes de contenido presupuestario que han modulado ésta» (las Leyes 1/2002, de 23 de enero, y 2/2002, de 21 de marzo, de medidas presupuestarias). Por lo demás, en opinión del Parlamento y el Gobierno Vascos, la existencia de este doble «régimen presupuestario» descrito sería posible porque no existe ninguna prohibición en el bloque de la constitucionalidad que lo impida.

Sin embargo, contrariamente a lo manifestado por el Parlamento y Gobierno Vascos, no es cierto que la Constitución y el bloque de la constitucionalidad permitan la aprobación de una Ley como la aquí impugnada. A este respecto, hay que partir de la premisa de que la Ley 1/2002 es el resultado del intento frustrado de aprobar la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2002. En este sentido, el Gobierno Vasco cumplió con su deber constitucional de solicitar del Parlamento la autorización de gastos y, al mismo tiempo, el control de la política económica y social para el año 2002, mediante la presentación de un Proyecto

de Ley de presupuestos generales antes del día 1 de noviembre del ejercicio anterior al que van referidos (como exige el art. 6.4 del Decreto Legislativo vasco 1/1997).

Ahora bien, como hemos dicho, el resultado de esta tramitación no ha sido la aprobación por el Parlamento de la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2002, sino la de una Ley que incorpora a su contenido la aprobación, no sólo de un importante número de Secciones presupuestarias, sino también los presupuestos del ente público Radio Televisión Vasca y de sus sociedades de gestión (art. 1) y del ente público Servicio Vasco de Salud (art. 2), así como una serie de disposiciones relativas a diversas materias: la prestación de garantías y de reafianzamiento (art. 3), los créditos de personal (art. 4), las dotaciones de personal (art. 5), los créditos para gastos de funcionamiento (art. 6), los créditos para transferencias y subvenciones para operaciones corrientes y de capital (art. 7), la incorporación de créditos (art. 8), el incremento de retribuciones (art. 9), los créditos de haberes pasivos (art. 11), el módulo económico de sostenimiento de los centros educativos concertados (art. 12), y tasas (art. 13). Por lo que se refiere a las Secciones aprobadas, de un total de veintiuna presupuestadas por el Gobierno Vasco, que ascendían a un total de 5.931.930.000,00 E, se autorizan por el Parlamento Vasco los créditos previstos para ocho de ellas (02: Vicepresidencia; 04: Educación, Universidades e Investigación; 07: Vivienda y Asuntos Sociales; 08: Justicia, Empleo y Seguridad Social; 09: Sanidad; 51: Consejo de Relaciones Laborales; 52: Consejo Económico y Social; y 53: Consejo Superior de Cooperativas), ascendiendo el importe total autorizado a la cifra de 3.998.620.000,00 E, esto es, un 67,41 por 100 del gasto total propuesto para el ejercicio 2002.

Se trata, además, de una Ley de autorización de gasto que convive no sólo con la Ley 4/1999, de 29 de diciembre, es decir, con los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma correspondientes al ejercicio 2000, prorrogados, como hemos dicho, primeramente, para el ejercicio 2001 y luego también para el 2002, sino además con la Ley 2/2002, de 21 de marzo, de medidas presupuestarias, que incorpora «determinadas autorizaciones de gasto que complementan las dotaciones en régimen de prórroga y las aprobadas por la Ley 1/2002, de 23 de enero», según reza su Exposición de Motivos. Y se trata, finalmente, de una Ley que no está formalmente publicada en su integridad, pues no incorpora a su texto la cuantía de las partidas definitivamente aprobadas (tampoco las incluye el proyecto de ley publicado en el «Boletín Oficial del Parlamento Vasco» núm. 21, de 20 de noviembre de 2001) y sí contiene, por el contrario, la cuantía de las modificaciones de dichas partidas.

El resultado material al que conduce esta situación, como reconocen el Parlamento y Gobierno Vascos, es la existencia de una multiplicidad de leyes reguladoras de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2002, siendo una de ellas la Ley 4/1999 de presupuestos generales, y las otras dos, las Leyes 1/2002 y 2/2002, que adoptan una serie de medidas presupuestarias que modifican radicalmente el régimen de prórroga. En efecto, la Ley 4/1999, prorrogada hasta el ejercicio 2002, contiene una autorización global de gasto que asciende a la suma total de 5.173.761.013,55 E. Esta autorización global, sin embargo, aumenta significativamente con la aprobación de las Leyes 1/2002 y 2/2002. Así, como se ha señalado, la Ley 1/2002 autoriza una nueva cuantía de gasto para ocho de las Secciones presupuestadas (con un total autorizado de 3.998.620.000,00 E), permaneciendo vigente, según afirman el Parlamento y el Gobierno Vascos, la prórroga respecto de las partidas no alteradas, es decir, el 32,59 por 100 restante (que asciende a unos 1.800 millones de euros). Así lo señala expresamente, además, la Exposición de Motivos de la Ley 2/2002, de 21 de marzo, de medidas presupuestarias, que, como se ha

dicho, «tiene por objeto la concesión de determinadas autorizaciones de gasto que complementan las dotaciones en régimen de prórroga y las aprobadas por la Ley 1/2002, de 23 de enero». Finalmente, la misma Ley 2/2002, de 21 de marzo, aprueba en sus arts. 1 y 2 una serie de créditos adicionales de pago y de compromiso destinados a financiar el gasto corriente de determinadas instituciones como, por ejemplo, el Parlamento Vasco y el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (en cuantía de 41.718.773 E y de 4.920.000 E, respectivamente), así como a financiar concretas inversiones y operaciones financieras (en cuantía de 104.041.500 E y de 388.360.000 E, respectivamente).

9. De todo lo anterior se deduce que la Ley 1/2002, de 23 de enero, al incidir sobre la realidad de prórroga presupuestaria, es contraria a la Constitución y a las normas que integran el bloque de la constitucionalidad (arts. 21 LOFCA y 44 EAPV), concretamente, a los principios de unidad y universalidad presupuestaria recogidos en los arts. 134 CE, 21 LOFCA y 44 EAPV.

En efecto, como hemos señalado, mediante la aprobación anual de la Ley de presupuestos las Cortes Generales y las Asambleas autonómicas autorizan el gasto máximo a realizar y el destino del mismo durante un ejercicio determinado, ejerciendo, de este modo, una función definida en la Constitución (arts. 66.2 y 134.1) y, para la Comunidad Autónoma Vasca, en su Estatuto de Autonomía (arts. 25.1 y 44): la de fiscalizar la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político social y económico del Gobierno, así como controlar que los recursos públicos que se prevé recaudar se asignen equitativamente. Como también hemos señalado, el ejercicio eficaz de esta específica función reclama (así lo disponen los arts. 134.2 CE, 21.1 LOFCA y 44 EAPV) que la previsión de ingresos y las habilitaciones de gastos se contengan en una única norma, la Ley de presupuestos generales, norma que, aunque tiene un plazo de caducidad de un año, puede no obstante ser objeto de prórroga mientras se aprueban los nuevos Presupuestos (arts. 134.4 CE, 21.2 LOFCA y 44 EAPV). Obviamente, las previsiones contenidas en dicha Ley puede ser objeto de alteración durante su vigencia (art. 134.5 CE), pero, como hemos señalado en el fundamento jurídico 5, por la propia naturaleza y función que cumple, siempre debe tratarse de modificaciones puntuales y únicamente por circunstancias sobrevenidas que exijan la realización de un gasto inaplazable.

Dicho de otro modo, 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. De la misma manera, la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad prevén la prórroga de los presupuestos de un ejercicio como un mecanismo excepcional para aquellos casos en los que, iniciado un nuevo ejercicio presupuestario, no se hubiese logrado aprobar la Ley de presupuestos correspondiente al mismo. Prórroga que supone, en consecuencia, la extensión de la vigencia de los presupuestos anteriores y que limita en el tiempo «hasta la aprobación de los nuevos».

Pues bien, la situación descrita en el fundamento jurídico anterior no es compatible ni con el Estatuto de Autonomía del País Vasco, ni con la Constitución. En efecto, la regulación parcial por la Ley 1/2002 de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2002 produce una fragmentación de la institución presupuestaria que es contraria a los principios de unidad y universalidad presupuestaria, esto es, a la exigencia de que el presupuesto se contenga

en un único documento que incluya la totalidad de los ingresos y gastos del sector público. Así es, como hemos dicho, los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2002, frente a lo que exigen la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, se encuentran recogidos en más de una norma de contenido presupuestario. En primer lugar, en la Ley 1/2002 impugnada, norma que, como hemos señalado, aprueba ocho de las veintiuna Secciones contenidas en el estado de gastos del proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma Vasca para el ejercicio 2002 -lo que representa el 67,41 por 100 del gasto total propuesto para dicho ejercicio-, además de otras disposiciones de contenido presupuestario entre las que hay que resaltar los presupuestos de dos entes públicos tan importantes como la Radio Televisión Vasca y el Servicio Vasco de Salud. En segundo lugar, en la Ley 4/1999, de presupuestos generales, prorrogada para el año 2002, que, conforme mantienen el Parlamento y el Gobierno Vascos, vendría a recoger la autorización de crédito para las Secciones del Proyecto de Ley de presupuestos para el 2002 que no fueron objeto de aprobación por el Parlamento (el 32,59 por 100 de los gastos en principio propuestos).

Además de las anteriores, cabría también citar la Ley 2/2002, de medidas presupuestarias, norma que, sin embargo, como advierte el Abogado del Estado, no constituye el objeto del presente proceso constitucional, pero a la que necesariamente hemos de referirnos.

Es evidente, entonces, que este fraccionamiento presupuestario a que ha conducido la Ley 1/2002 es contrario a las exigencias de unidad y universalidad de la institución presupuestaria, impidiendo de este modo que el Parlamento Vasco cumpla con su función constitucional de aprobar los gastos públicos y de realizar una efectiva labor de control de la actividad financiera de la Administración pública vasca y del programa político, social y económico de su Gobierno.

Por otro lado, la regulación por la Ley 1/2002 de una parte importante de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2002 ha supuesto en la práctica la alteración sustancial de los presupuestos vigentes durante el ejercicio -esto es, los contenidos en la Ley 4/1999-, alteración que, unida a la prórroga parcial de la Ley 4/1999 y a las previsiones de la Ley 2/2002, no sólo rebasa con creces la autorización máxima de gasto prevista para ese ejercicio, sino que, a la luz de la doctrina expuesta en el fundamento jurídico 5, carece de justificación ni en el art. 134.5 CE ni en ninguno de los preceptos autonómicos que regulan la institución presupuestaria vasca, pues, lejos de obedecer a la existencia de circunstancias sobrevenidas que exijan un aumento inaplazable de los créditos recogidos en la Ley de presupuestos [esto es, las circunstancias que, para la Comunidad Autónoma Vasca se recogen en el art. 64 b) del Decreto Legislativo 1/1994, regulador del régimen presupuestario de Euskadi], y de arbitrar los medios pertinentes para financiar ese mayor gasto público que la modificación provoca (como exige el art. 94.1 del citado Decreto Legislativo), responde exclusivamente al rechazo parcial por el Parlamento Vasco del proyecto de presupuestos generales para el 2002 presentado en su día por el Gobierno.

En efecto, aunque en otras situaciones de prórroga presupuestaria se han venido aprobando normas de adaptación de los créditos presupuestarios prorrogados, sin embargo, tales disposiciones respondían, bien a obligaciones previas contraídas (fundamentalmente en materia de retribuciones del sector público y de pensiones públicas), bien a operaciones financieras de avales, garantías y deuda pública.

Así ocurrió con el Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que arbitraba una serie de

autorizaciones relativas a operaciones financieras de avales o garantías y de deuda pública al objeto de hacer viable la actividad económico-financiera de los distintos entes públicos en el período de prórroga presupuestaria; con el Real Decreto-ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, destinado a atender los compromisos en materia de retribuciones del sector público y de las pensiones públicas, y a adoptar medidas en relación con las operaciones financieras del Estado para garantizar la financiación de los créditos prorrogados; con el Real Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio, de medidas presupuestarias urgentes, dictado como consecuencia del crecimiento del déficit público durante el primer semestre del año y destinado a actuar sobre los ingresos y gastos públicos con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Programa de convergencia; con el Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, dirigido a la actualización de las retribuciones de los funcionarios públicos y las pensiones, en la situación de prórroga presupuestaria; con el Real Decreto-ley 1/1996, de 19 de enero, de concesión de créditos extraordinarios y suplementarios destinados a atender la actualización de retribuciones y otras obligaciones de personal activo, la financiación de la sanidad pública, el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de universidades, la participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas y corporaciones locales y determinadas actuaciones inversoras en la cuenca del Guadalquivir, durante la situación de prórroga presupuestaria; y, finalmente, con la propia Ley del Parlamento Vasco 2/1999, 25 de junio,

de medidas complementarias en materia económica, presupuestaria y financiera para el ejercicio 1999, dictada para solventar problemas inaplazables relacionados con la situación de prórroga presupuestaria, como la actualización de las pensiones, de los componentes de los módulos de los conciertos educativos y del ingreso mínimo de inserción, etc.

Por último, la Ley 1/2002, en la medida en que ha aprobado parte de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2002, ha provocado que los presupuestos contenidos en la Ley prorrogada se apliquen sólo parcialmente. Ello resulta contrario a la configuración constitucional del mecanismo de la prórroga, y es que, como hemos señalado, cuando por la falta de aprobación de la Ley de presupuestos antes del primer día del ejercicio correspondiente se prorrogan los del ejercicio anterior, dicha prórroga debe realizarse en bloque (a la espera de que se aprueben los nuevos presupuestos en el plazo más breve posible), sin perjuicio de las modulaciones o modificaciones que fuere preciso llevar a cabo, sin que, en ningún caso, pueda prorrogarse solo alguna de sus Secciones, tal y como ha sucedido en el presente supuesto. No es posible, desde el punto de vista constitucional, que en una situación de prórroga presupuestaria se apruebe una Ley que, no siendo la de los presupuestos generales para un ejercicio dado, produzca el cese total o parcial de las autorizaciones de gasto prorrogadas. Hemos de insistir una vez más en que, si como acabamos de decir la prórroga de los presupuestos opera en bloque, es evidente que durante el ejercicio 2002 la cuantía máxima del crédito autorizado era la prevista en la Ley 4/1999 de presupuestos generales prorrogada, es decir, la de 5.173.761.013,55 E. No cabe, pues, que, de un lado, 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 ese ejercicio, ni, de otro lado, que la Ley 1/2002 coexista con unos presupuestos prorrogados (los contenidos en la Ley 4/1999), sustituyéndolos en parte.

10. La situación descrita en el fundamento anterior conduce también a entender vulnerado el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), esencialmente, por dos razones.

De un lado, y como hemos dicho en reiteradas ocasiones, porque el principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE; SSTC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 116/1994, de 18 de abril, FJ 8; 178/1994, de 16 de junio, FJ 5; 195/1994, de 26 de julio, FJ 2; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 203/1998, de 15 de octubre, FJ 3; 130/1999, de 1 de julio, FJ 8; 131/1999, de 1 de julio, FJ 2; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 5; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5, y 174/2000, de 15 de noviembre FJ 4). Por ello, es evidente que dicho principio resulta vulnerado cuando una norma, como la Ley 1/2002, que no es la de los presupuestos generales a la que aluden los arts. 134.2 CE, 21.1 LOFCA y 44 EAPV, recoge 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).

De otro lado, y como ya hemos señalado, porque la norma impugnada no está formalmente publicada en su integridad, lo que también supone la vulneración del art. 9.3 CE. En efecto, aun cuando la Ley 1/2002 acompaña un «Anexo referido al estado de gastos» donde enumera ocho Secciones relativas «al estado de gastos del proyecto de ley por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2002» que aprobó el Pleno del Parlamento Vasco, sin embargo, no incorpora a su texto la cuantía de las mismas. Esta situación es contraria al principio de seguridad jurídica y también al de publicidad, como elemento inherente en aquélla (por todas, SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; y 235/2000, de 5 de octubre FJ 8). Principio éste básico del Ordenamiento jurídico que implica la exigencia de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes.

En este sentido, hemos dicho que «esta garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 CE pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que de fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento» (STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 3). Esta garantía de publicidad aparece reflejada en la Constitución en varios de sus preceptos (así, por ejemplo, en los arts. 91 y 96) y también en los Estatutos de Autonomía y, concretamente, en lo que aquí interesa, en el apartado 5 del art. 27 EAPV, que exige la publicación de las leyes del Parlamento Vasco tanto en el «Boletín Oficial del País Vasco» como en el «Boletín Oficial del Estado».

En definitiva, por las razones expuestas, la Ley 1/2002 vulnera el art. 9.3 CE. Y no sana este vicio -frente a lo que mantienen las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno Vasco- el hecho de que los aplicadores de la Ley impugnada se encuentran restringidos al Gobierno Vasco, que es quien debe aplicarla, y al propio Parlamento, que es quien la aprueba y a quien corresponde la función de control de la

acción del Gobierno, porque la Ley 1/2002, como toda disposición de carácter general (incluidas las normas presupuestarias), va dirigida a los ciudadanos, siendo éstos quienes deben alcanzar el conocimiento de su contenido.

11. Declarada la inconstitucionalidad de la citada norma legal por regular una materia que le está constitucionalmente vedada por los artículos de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad citados, no es necesario pronunciarse expresamente sobre el resto de las vulneraciones que también aduce el Abogado del Estado. Por todo lo expuesto, procede declarar que la Ley 1/2001, de 23 de enero, es contraria a los arts. 9.3 y 134 CE, 21 LOFCA y 44 EAPV y, por tanto, inconstitucional y nula.

Ahora bien, dado que la Ley declarada inconstitucional contiene fundamentalmente autorizaciones de gasto para hacer frente a las obligaciones jurídicas contraídas por la Administración durante un ejercicio presupuestario ya finalizado, es preciso modular el alcance de esa declaración para atender adecuadamente a otros valores con trascendencia constitucional, como los derechos de los terceros de buena fe que mantienen relaciones económicas con la Administración, que se verían gravemente comprometidos por la desaparición de esas autorizaciones de gasto en que han de basar sus créditos. Por este 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. 40.1 LOTC), sino también por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,
Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero, y, en consecuencia, declararla inconstitucional y nula.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciséis de enero de dos mil tres.-Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.-Tomás S. Vives Antón.-Pablo García Manzano.-Pablo Cachón Villar.-Vicente Conde Martín de Hijas.-Guillermo Jiménez Sánchez.-María Emilia Casas Baamonde.-Javier Delgado Barrio.-Roberto García-Calvo y Montiel.-Elisa Pérez Vera.-Eugeni Gay Montalvo.-Jorge Rodríguez-Zapata.-Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan los Magistrados Excmos. Sres. don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde y doña Elisa Pérez Vera, a la Sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2872-2002

Coincidimos con la mayoría en la inconstitucionalidad de buena parte de los preceptos de la Ley 1/2002, de 23 de enero, del Parlamento Vasco; pero, junto a esa coincidencia sustancial, debemos expresar nuestro respetuoso disenso tanto con la metodología utilizada como con la fundamentación de la Sentencia y con el alcance de la decisión en la medida en que entiende que todos y cada uno de los preceptos de dicha Ley son contrarios a la Constitución.

1. En primer lugar, en el plano metodológico nuestro disenso se centra, ante todo, en que, como dijimos ya en la STC 11/1981, «el recurso de inconstitucionalidad no lo establecen la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal como una impugnación dirigida contra un bloque o una parte del sistema normativo o del ordenamiento jurídico, de suerte que para decidir la legitimidad constitucional haya que enjuiciar los criterios de aplicación del Derecho. La función del recurso es más modesta pero más clara. Se trata de enjuiciar, exclusivamente, los textos legales y las fórmulas legislativas que no se encuentren expresamente derogados» (FJ 4). Ese enjuiciamiento particularizado -que la decisión de la mayoría evita- es lo que caracteriza a la jurisdicción constitucional frente a las fórmulas políticas de defensa de la Constitución. Por eso, aunque el resultado de la aplicación de la opinión mayoritaria y el de la nuestra tengan efectos prácticos equiparables, dado cuanto se dispone en el último fundamento de la Sentencia de la que disentimos, la expresión de nuestra disidencia es de singular importancia porque afecta al modo genérico de actuar de esta jurisdicción constitucional.

Por otra parte, todavía en el mismo plano, la Sentencia mayoritaria parte de que la vinculación de la institución presupuestaria al parlamentarismo y a las democracias parlamentarias constituye la «conexión esencial» que califica de «clave para la resolución de este recurso de inconstitucionalidad» (FJ 3). Pero no podemos compartir que tal sea la razón de decidir ni tampoco que la larga serie de consideraciones y alusiones que a este respecto la Sentencia desarrolla innecesariamente sean aplicables a este caso, en el que, precisamente, el Parlamento Vasco ha ejercido el control de la actividad financiera pública que le corresponde al rechazar los presupuestos presentados por el Gobierno Vasco para el año 2002, siendo la impugnada una Ley del Parlamento Vasco aprobada en la situación de prórroga automática de la Ley de presupuestos 4/1999 para el ejercicio de 2002.

La Sentencia afirma que «el Gobierno vasco cumplió con su deber constitucional de solicitar del Parlamento la autorización de gastos y, al mismo tiempo, el control de la política económica y social para el año 2002, mediante la presentación de un Proyecto de Ley de presupuestos generales antes del día 1 de noviembre del ejercicio anterior al que van referidos (como exige el art. 6.4 del Decreto Legislativo 1/1997)» (FJ 8). También reconoce la Sentencia que la Ley impugnada 1/2001 es una Ley aprobada por el Parlamento Vasco que no es la de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el año 2002, sino «el resultado del intento frustrado de aprobar» esta última (FFJJ 7 y 8). Pero en lugar de responder a la alegación del Abogado del Estado sobre sus eventuales vicios procedimentales y de realizar el análisis jurídico constitucional de sus preceptos a partir de las determinaciones de la Constitución y de las disposiciones del bloque de la constitucionalidad sobre la situación de prórroga presupuestaria y la capacidad de los Parlamentos -o, en su caso, de los Gobiernos- de actuar sobre la misma alcanza conclusiones de todo punto ajenas al supuesto que nos corresponde enjuiciar forzadas por aquel punto de partida general que destaca la conexión esencial entre los presupuestos y la democracia parlamentaria que los hechos aquí no han negado. Así afirma contradictoriamente con ese punto de partida que la Ley del Parlamento Vasco impugnada ha impedido que el propio «Parlamento Vasco cumpla con su función constitucional de aprobar los gastos públicos y de realizar una efectiva labor de control de la actividad financiera de la Administración pública vasca y del programa político social y económico de su Gobierno» (FJ 9).

En este mismo orden de consideraciones, finalmente, la Sentencia tampoco aclara la importante cuestión de la existencia o inexistencia en la Constitución de una reserva material de Ley de presupuestos, que afirma en su FJ 9 y también en su FJ 11

(o, al menos, así podría entenderse dada la oscuridad con que se expresa) tras haber dicho previamente, en su FJ 4, que lo que realmente existe en la Constitución es un contenido constitucionalmente definido de la Ley de presupuestos, noción, esta última, correcta; pero radicalmente distinta de aquella otra.

2. En cuanto a la fundamentación de la Sentencia de la que disentimos, sin entrar en otras consideraciones que también serían pertinentes, entendemos que el núcleo del problema que plantea la Ley 1/2002 no reside prima facie, como la Sentencia entiende, en que vulnera los principios de unidad y de universalidad del art. 134.2 CE. Tal afirmación, que podría mantenerse como conclusión respecto de la situación presupuestaria generada en la Comunidad Autónoma a raíz de la adopción de la Ley impugnada, no puede sostenerse como punto de partida en relación con un texto que no es la Ley de presupuestos generales, como se reconoce expresamente en el FJ 7 de la Sentencia mayoritaria, aunque incurriendo en contradicción al aplicar directamente un principio relativo a la Ley de presupuestos a una que no es tal.

Es esta circunstancia la que exige que nuestro análisis haya de tomar como punto de partida el régimen de prórroga de los presupuestos generales de Euskadi para el ejercicio de 2002; una prórroga automática producida, con causa en el art. 134.4 CE, por exigencias del art. 21.2 LOFCA y por la propia normativa del Parlamento Vasco, a la que remite el art. 44 de su Estatuto, a saber: arts. 127 al 134 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de Euskadi.

A nuestro entender, el núcleo de la vulneración constitucional radica en asignar a determinados preceptos de la Ley vasca 1/2002 una específica función, cual es (como la posterior Ley 2/2002 viene a reconocer en su Exposición de Motivos) la de modular el régimen de prórroga mediante la aprobación de un importante número de secciones presupuestarias y de los presupuestos de dos entes públicos: EITB y Osakidetza, amén de otras «disposiciones complementarias» a las que después aludiremos con detalle.

Esta llamada modulación, introducida por la Ley impugnada en el régimen de prórroga presupuestaria para el ejercicio de 2002, ha dado como resultado lo que la propia Comunidad Autónoma Vasca denomina un «doble régimen presupuestario», tal como viene explícitamente a admitir la disposición adicional única de la referida Ley 2/2002, a cuyo tenor: «Las autorizaciones y créditos prorrogados al inicio del ejercicio 2002 se sujetarán al régimen de prórroga establecido por el Título IX del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes sobre Régimen Presupuestario de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, sin perjuicio de las autorizaciones contenidas en la Ley 1/2002, de 23 de enero, y en la presente ley».

Es decir, los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2002 no son los presupuestos prorrogados procedentes del ejercicio económico anterior (en su día aprobados por el Parlamento Vasco mediante la Ley 4/1999), sino una parte de éstos, más determinados créditos para gastos (secciones presupuestarias) autorizados por la Ley impugnada 1/2002, más -de otro lado- las nuevas autorizaciones de créditos, en su doble modalidad de créditos adicionales de pago y créditos adicionales de compromiso, contenidas en la Ley 2/2002, no impugnada en este proceso constitucional.

3. De este modo, lo que la Ley 1/2002, de 23 de enero, vulnera directamente es el propio régimen de la prórroga presupuestaria, mecanismo excepcional que solo debe ser sustituido o temporalmente sucedido por unos nuevos presupuestos generales aprobados mediante la correspondiente Ley del Parlamento Vasco. Esta conclusión tiene directa apoyatura en el principio de la institución presupuestaria recogido en el art.

134.4 CE, según el cual «se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos», o en la concreción o especificación del art. 56.1 LGP «hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el Boletín Oficial del Estado». Por consiguiente, no se trata tanto (aunque también) de que la Ley 1/2002 no se acomode a los principios de unidad y de universalidad que presiden o rigen la institución presupuestaria -puesto que dicha ley, insistimos, no aprueba, en rigor, unos nuevos presupuestos generales para la Comunidad Vasca a los que les serían exigibles tales principios-, cuanto de que la prórroga ha sido parcialmente extinguida por una Ley que la desnaturaliza al mantenerla subsistente sólo en una determinada parte (las secciones presupuestarias o autorizaciones de créditos para gastos que no se innovan por dicha ley), y al sustituirla, parcialmente también, por nuevas autorizaciones de gasto, por los presupuestos de dos entes públicos y, en fin, por un límite máximo de prestación de garantías para el ejercicio prorrogado del 2002.

Pues bien, 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. En efecto, la Ley en cuestión no comprende, como contenido propio, y tal como exige el art. 5.1 del Decreto Legislativo 1/1997 (texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco) «el conjunto integrado de decisiones que constituyen el programa directivo de la actividad económica a realizar por la Comunidad Autónoma de Euskadi en cada ejercicio económico o presupuestario».

En suma, entendemos que la Sentencia incurre en un enfoque erróneo puesto que debiera haber anclado su fundamentación primaria en el aludido núcleo y consiguiente vulneración del bloque de constitucionalidad en cuanto atañe a la situación de prórroga presupuestaria, y sólo de modo ulterior en la desatención a los principios presupuestarios de unidad y universalidad plasmados en el art. 134.2 CE y en el art. 21.1 LOFCA.

4. El tercer punto de discrepancia, atinente al alcance o extensión del fallo, se conecta directamente con las razones metodológicas de nuestro disenso, antes expuestas, que nos conducen a apreciar, como omitido por la Sentencia, el análisis material o de contenido de los diversos preceptos que se albergan en la Ley vasca impugnada.

En efecto, el fallo declara inconstitucional y nula en su integridad la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero, sin discernir en su contenido, tal como propusimos, por desgracia sin éxito, en el debate del Pleno, preceptos de alcance diverso a los específicamente presupuestarios antes aludidos, y que a nuestro juicio no deben verse afectados por la declaración de inconstitucionalidad, con exclusión explícita de la misma, que en modo alguno queda suplida (y menos en los expresos términos en que se hace) con una modulación del alcance de la nulidad aparejada a la inconstitucionalidad. Así, que la inconstitucionalidad de la que adolece la Ley impugnada no afecta a todos sus preceptos se pone de manifiesto ejemplarmente en el art. 10 de la misma. Dicho precepto es, ante todo, una norma procedimental, relativa a la firma de los convenios colectivos que, por no incidir sobre el contenido necesario de la Ley de presupuestos, no puede devenir inconstitucional por contradecir las consecuencias jurídicas de una prórroga presupuestaria, constitucionalmente prevista, o los principios de unidad y universalidad de los presupuestos.

De nuevo la posterior Ley 2/2002 que, con independencia de su no impugnación ante este Tribunal, puede servirnos de pauta de lo que el Parlamento Vasco tuvo como designio al aprobar la Ley 1/2002, viene a poner de relieve en su Exposición de Motivos, párrafo 2, que, junto al propio o estricto ámbito de carácter presupuestario (autorizaciones de créditos para gastos correspondientes a ocho secciones presupuestarias, aprobación de dotaciones presupuestarias de los entes públicos Radio Televisión Vasca y sus sociedades públicas de gestión, y del Servicio Vasco de Salud, así como el límite máximo de prestación de garantías o avales), la Ley impugnada extiende su objeto a la regulación de otras materias o «disposiciones complementarias» (según expresa dicción del mencionado Preámbulo) tales como las nuevas dotaciones de personal, el incremento de retribuciones y pensiones (en cumplimiento, además, de normativa básica del Estado), el aumento de la cuantía de la renta básica de inserción, los créditos susceptibles de ampliación o los módulos económicos de sostenimiento de los centros educativos concertados, a los que hemos de añadir los requisitos de tramitación para la firma de convenios colectivos, y la norma específica (disposición adicional novena) determinante de que la liquidación de los presupuestos generales autonómicos para el ejercicio de 2001 se expresará en euros.

Pues bien, la regulación concerniente a tales cuestiones, en cuanto queda al margen de los estados financieros de ingresos y de gastos de los diversos entes que conforman el sector público de la Comunidad Autónoma Vasca, no constituye propiamente la normación dirigida a extinguir parcialmente la prórroga de los presupuestos generales aprobados por la Ley 4/1999, que debieron extender su vigencia a los dos ejercicios siguientes de 2001 y 2002, sino que aborda materias que el Parlamento Vasco podía regular con independencia del alcance o extensión objetiva de la prórroga automática de los presupuestos generales, tal como resulta de la regulación contenida en el Título IX del Decreto Legislativo 1/1994 y concretamente de lo dispuesto en el art. 129 de esta norma para las retribuciones de personal. Ello es así en virtud de que el mecanismo excepcional de la prórroga presupuestaria puede coexistir, sin vulneración constitucional, con normas de adaptación de los créditos presupuestarios objeto de la prórroga automática, como viene a reconocer la Sentencia en su FJ 9, con cita de varios Reales Decretos-leyes dictados para atender compromisos en materia de retribuciones del sector público y de las pensiones públicas y para adoptar medidas en relación con determinadas operaciones financieras del Estado. Enumeración en la que figura también la propia Ley del Parlamento Vasco 2/1999, de 25 de junio, de medidas complementarias en materia económica, presupuestaria y financiera para el ejercicio 1999 dictada, dice expresamente la Sentencia, «para solventar problemas inaplazables relacionados con la situación de prórroga presupuestaria, como la actualización de las pensiones, de los componentes de los módulos de los conciertos educativos y del ingreso mínimo de inserción, etc.».

5. Siendo ello así, hemos de concluir, disintiendo -aunque solo parcialmente--del fallo de la Sentencia aprobada por la mayoría el Pleno, porque la inconstitucionalidad global que se declara, y que afecta a la Ley impugnada como un todo único (a pesar de que, como ya dijimos, no se enjuicia desde la perspectiva procedimental alegada por la Abogacía del Estado, lo que hubiera permitido eventualmente cuestionar la totalidad de la Ley impugnada), no excluye determinados preceptos de la Ley 1/2002, y de manera más concreta, aunque no única, aquellos que no pertenecen, según hemos razonado, al contenido material necesario de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma Vasca. Tal es el caso, entre otros, del art. 9, sobre incremento de retribuciones del personal al servicio de la Administración autonómica, tanto en régimen funcional

como en régimen laboral; del art. 10, regulador de los requisitos para la firma de los convenios colectivos; del art. 11, que prevé un incremento de los haberes pasivos; del art. 12, sobre módulo económico de los centros educativos concertados; de la disposición adicional segunda, acerca de la cuantía de la renta básica de inserción; y, en fin, de la disposición adicional novena, sobre liquidación de los presupuestos generales de 2001, en cuanto a su expresión en euros.

Por todo lo anterior entendemos que el fallo de la Sentencia de que disintimos debió, como exigía la naturaleza del proceso de inconstitucionalidad, constreñir el pronunciamiento de inconstitucionalidad a los preceptos de la Ley Vasca 1/2002 que estrictamente conciernen al ámbito material y necesariamente presupuestario antes aludido y que alteraron sustancialmente los presupuestos prorrogados, sin extenderlo indebidamente a la totalidad de la Ley autonómica impugnada.

Y para que conste, suscribimos este Voto en Madrid, a veintidós de enero de dos mil tres.-Tomás S. Vives Antón.-Pablo García Manzano.-María Emilia Casas Baamonde.-Elisa Pérez Vera.-Firmado y rubricado.