

Constitución y Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas*

Juan Ramallo Massanet
Universidad Autónoma de Madrid
Instituto de Estudios Fiscales

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL CONTENIDO CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE PRESUPUESTOS. III. UN NUEVO SUPUESTO: EL DE LA STC 116/1994, DE 18 DE ABRIL. IV. EL FUNDAMENTO DE LA NO APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES A LOS PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS. V. EL PARÁMETRO DE LA CONSTITUCIONALIDAD. AUSENCIA DE DICHO PARÁMETRO. VI. LOS PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS EN EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y EN LA LEGISLACIÓN ORDINARIA AUTONÓMICA. A) Constitución. B) LOFCA. C) Estatutos de Autonomía. D) Legislación ordinaria autonómica. VII. CONSECUENCIAS DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL RESTO DE PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS CONSTITUCIONALES Y SU APLICABILIDAD A LOS PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS. a) Principios recogidos en la LOFCA. b) Principios no recogidos en la LOFCA. c) Limitaciones a la iniciativa parlamentaria.

I. INTRODUCCIÓN

No es preciso resaltar en este momento la importancia política y la trascendencia económica que tiene el presupuesto en cualquier colectividad o ente público. Pero es evidente que, como consecuencia de ese significado, el presupuesto debe ajustarse a una serie de normas y principios no siendo lógicamente posible dejarlo al albur de la decisión política en exclusiva. Las decisiones de en qué gastar y cuánto son decisiones políticas —al igual que lo son qué rentas gravar y en qué cuantía— que se plasman en decisiones legislativas y normas jurídicas y que, por lo tanto, están sujetas, en cuanto tales, a unos determinados condicionamientos y límites no exclusivamente procedimentales.

Del principio constitucional de «autonomía financiera para el desarrollo y ejercicio de sus competencias» (art. 156.1 CE) se deriva sin esfuerzo la necesidad de que las Comunidades Autónomas elaboren y ejecuten un Presupuesto General en el que dichas competencias se jerarquicen y se cuan-

* El presente trabajo constituye mi colaboración al libro homenaje al Prof. Aurelio Menéndez.

tifiquen. Este conjunto del gasto autonómico se financia a través de una serie de recursos —cuya tipificación jurídica se recoge en el art. 157 CE y que no va a ser objeto de atención en el presente trabajo— alguno de los cuales tiene una especial incidencia y directa relación con la ordenación del gasto autonómico y que a lo largo de los últimos años ha planteado diversos problemas. Me refiero a las condiciones en que puede ejercer el Estado su poder de gasto en relación a las competencias materiales atribuidas a las Comunidades Autónomas ¹. Pero no es de los problemas que se derivan de la condicionalidad o incondicionalidad con la que pueden gastar las Comunidades Autónomas determinados recursos proporcionados por el Estado, de lo que se va a tratar aquí. Por el contrario, pretendiendo analizar cuál es el marco de principios por los que la actividad presupuestaria autonómica debe guiarse y, más concretamente, si los principios presupuestarios que se contienen en la Constitución —art. 134— son aplicables o no a los Presupuestos autonómicos en el momento de su elaboración y aprobación.

Las contestaciones que la doctrina ha dado a estas preguntas son dubitativas y esencialmente condicionadas a si el art. 134.7 CE se considera, o no, un principio general. En un primer momento se adoptó una postura similar a la que tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional italiana tomaron respecto de la relación entre normas constitucionales y presupuestos regionales, entendiéndose que «las normas constitucionales del Ordenamiento del Estado no son directamente aplicables a las regiones, sino en tanto en cuanto constituyan aplicación de principios generales», lo cual, para RECODER DE CASO, «es una postura sostenible para nuestro propio caso» ². DE LA PEÑA VELASCO, después de mantener que el art. 134.7 CE sólo es aplicable, en principio, al Estado acaba admitiendo dicha aplicabilidad si las circunstancias que justificaron la limitación para el Estado se dan también en las Comunidades Autónomas ³. Iguales dudas, dependiendo de si se considera, o no, un principio general aunque sin pronunciarse sobre ello, tienen FALCÓN y TELLA, PALAO TABOADA o MARTÍN QUERALT y Carmelo LOZANO ⁴.

¹ Tema en el que ha sido fundamental la STC 13/1992, de 6 de febrero, que fue objeto de análisis en mi trabajo «El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial», en *Documentación Administrativa* n.º 232-233 (1993) pág. 403.

² RECODER DE CASO, E.: «Principios legales para la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Comunidades Autónomas», *Rev. Presupuesto y Gasto Público* n.º 9 (1980) pág. 144.

³ DE LA PEÑA VELASCO, G.: «La prohibición de crear tributos por las leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas», en AA.VV.: *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)* Vol. IV. Edit. Imp. Est. Finc. Madrid, 1984, pág. 2.600.

⁴ R. FALCÓN y TELLA dudaba en esa aplicación al decir que el «art. 134.7 sólo es aplicable, en principio, a los Presupuestos Generales del Estado», pero añadiendo a continuación a

Postura mucho más clara adoptó A. AGULLÓ AGÜERO partiendo de la «identidad estructural» y de la «analogía estructural de los poderes y de la relación entre las mismas en el Estado y las Comunidades Autónomas», llevándole a la conclusión de que «será posible una aplicación supletoria de esa regulación constitucional de la institución presupuestaria, y concretamente del art. 134 de la Constitución, para completar las posibles lagunas de regulación en los diferentes Estatutos»⁵. Y participando parcialmente de esta argumentación J. ZORNOZA, más recientemente, ha llegado a la conclusión de que nos encontramos ante la «expresión de un principio general coherente con el significado político y jurídico que corresponde a la institución presupuestaria en nuestro ordenamiento constitucional» siendo, por consiguiente, de aplicación a las Comunidades Autónomas al igual que lo son tanto los límites expresos como los implícitos deducidos por la jurisprudencia contenidos en la Constitución⁶.

pie de página que «con todo, puede plantearse el tema de si la restricción que impone el art. 134.7 a los Presupuestos del Estado es trasladable a las Comunidades Autónomas. En caso afirmativo, el concepto de Ley tributaria sustantiva sería, *mutatis mutandis*, el mismo», en «Ley tributaria sustantiva en la jurisprudencia constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 5 (1982) pág.196. De igual modo C. PALAO TABOADA, analizando el Estatuto de Autonomía de Madrid, afirma que «el citado precepto constitucional no es, sin embargo, directamente aplicable a la Comunidad de Madrid, ya que se refiere a la Ley de Presupuestos del Estado. Tal aplicación, que es discutible, sólo podrá producirse en virtud de la remisión del art. 59 c) del Estatuto de Autonomía a los «principios de la legislación del Estado» y ello en el supuesto de que la norma del art. 134.7 CE se considere comprendida entre dichos principios», en «Economía y Hacienda», comentario al Tit. V del Estatuto de Autonomía de Madrid, *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, coordinado por E. Gómez-Ferrer. Edit. Civitas. Madrid, 1987, pág. 334. La misma ambigüedad se ve en J. MARTÍN QUERALT y C. LOZANO SERRANO cuando reconociendo que «los Presupuestos de las Comunidades Autónomas se asientan sobre los mismos principios que el art. 134 CE predica para los Generales del Estado», a continuación concluyen diciendo: «sin que con carácter general para todas las Comunidades puedan entenderse como principios disciplinadores de sus Presupuestos» el de limitación de las iniciativas parlamentarias y el de las restricciones a las modificaciones tributarias», en *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. Edit. Tecnos. Madrid. 4ª edic. 1993 pág. 592.

⁵ AGULLÓ AGÜERO, A.: «Presupuestos» Capit. IV de JJ. Ferreiro Lapatza: *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*. Edit. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 1985, pág. 244.

⁶ ZORNOZA PÉREZ, J.: «La Ley de Presupuestos y el sistema de fuentes del Derecho: en torno a la STS 76/1992, de 14 de mayo», en AA.VV.: *Informe Comunidades Autónomas*. Instituto Derecho Público Barcelona, 1993, pág. 474 y sig. Igualmente es partidario de la aplicación a las Comunidades Autónomas del art. 134.7 CE por considerarlo —en un razonamiento para mí algo confuso— parte del régimen presupuestario general que es competencia del Estado, al menos en cuanto a su regulación básica, JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: *Imposición propia de las Comunidades Autónomas*. Edit. B.O.E. Madrid, 1994, pág. 169.

En medio de esas dudas doctrinales el Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse sobre el problema en su STC 116/1994, de 18 de abril, estableciendo una doctrina que pudiera originar consecuencias borrosas o incluso perversas. En esencia, el Tribunal Constitucional mantiene que los principios presupuestarios contenidos en el art. 134 CE se refieren exclusivamente a los Presupuestos Generales del Estado y, por lo tanto, no son aplicables a los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas a no ser que dichos principios estén contenidos en el resto del bloque de la constitucionalidad. Sólo en esa medida —y no porque estén recogidos en el mencionado art. 134 CE— las Comunidades Autónomas deberán ajustar su actividad presupuestaria a los citados principios ⁷.

II. EL CONTENIDO CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

Distintas son las zonas del ordenamiento constitucional que, en relación con la actividad financiera de ingresos y gastos de los entes públicos, han planteado frecuentes conflictos constitucionales. Piénsese, por ejemplo, en la incidencia de los derechos y deberes fundamentales en las relaciones tributarias, o en el reparto del poder financiero —tanto de gasto como tributario de otras fuentes de financiación— entre los distintos entes territoriales. Pero ha sido el Presupuesto General del Estado —y, esencialmente, el contenido de la Ley que lo aprueba— uno de los temas que desde el principio de los años ochenta —es decir, desde que comenzó la actividad del Tribunal Constitucional— ha originado un mayor número de conflictos. En efecto, cuál sea el contenido necesario o indispensable, o el contenido posible y sus condiciones, o el contenido imposible de la Ley de Presupuestos se ha convertido en tema clásico y permanente de la doctrina del Tribunal Constitucional dados los conflictos que ante él se han planteado en torno a los apartados 2 y 7 del art. 134 CE.

En síntesis, se pueden agrupar en tres bloques los conflictos constitucionales mencionados:

a) Aquellos supuestos en los que se trataba de decidir si determinadas modificaciones legislativas introducidas en una Ley anual de Presu-

⁷ Y en aplicación de la doctrina señalada en esta STC 116/94 se resuelven en igual sentido las cuestiones de inconstitucionalidad contra el art. 68 de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 3/1988, de 12 de mayo, de Presupuestos de Navarra por la STC 149/1994, de 12 de mayo.

puestos se acomodaban o no al art. 134.2 CE. Han sido, sobre todo, temas relacionados con retribuciones de funcionarios, pensiones y mutualidades ⁸ y más recientemente también respecto de la regulación de las Cámaras de la Propiedad Urbana en la Ley de Presupuestos para 1990 ⁹.

b) Supuestos en los que se cuestionaba la acomodación o no al art. 134.7 de reformas realizadas por la Ley de Presupuestos en preceptos correspondientes a tributos que componen el sistema tributario, esto es, reformas en las leyes específicas de los tributos. El juicio iba destinado, en consecuencia, a decidir sobre la utilización de la competencia establecida en el art. 134.7 CE en orden a la normativa de los tributos, teniendo en cuenta que el mencionado precepto es una norma sobre la normación, es decir, que delimita orgánicamente quién y hasta dónde puede legislar en una determinada materia ¹⁰.

c) Un tercer grupo lo forman aquellos casos en que se cuestiona la acomodación a la Constitución, concretamente al art. 134.2, de modificaciones realizadas por Ley de Presupuestos, no de normas tributarias especiales o de tributos concretos sino de la norma tributaria de carácter codificador, la Ley General Tributaria ¹¹.

Todos los casos que se acaban de mencionar se refieren a las relaciones entre la Ley de Presupuestos Generales del Estado y el ordenamiento jurídico estatal. Sin entrar en su análisis sí que podemos deducir que el conflicto es amplio y que, desde luego, no está definitivamente zanjado.

III. UN NUEVO SUPUESTO: EL DE LA STC 116/1994, DE 18 DE ABRIL

Con esta Sentencia se inaugura un nuevo bloque de cuestiones en donde lo que se plantea es la aplicación, o no, de los principios constitu-

⁸ STC 63/1986, de 21 de mayo, sobre retribuciones de personal autonómico; STC 65/1987, de 21 de mayo, sobre pensiones y mutualidades en la Ley de Presupuestos para 1984; STC 188/1988, de 17 de octubre, sobre igual tema que el anterior; STC 65/1990, de 5 de abril sobre pensiones en las Leyes de Presupuestos para 1984 y 1985; STC 96/1990, de 24 de mayo, sobre retribución de funcionarios en la Ley de Presupuestos para 1985.

⁹ STC de 16 de junio de 1994.

¹⁰ STC 27/1981, de 20 de julio, contra preceptos de la Ley de Presupuestos para 1981; STC 126/1987, de 16 de julio, sobre la Tasa del Juego; STC 134/1987, de 21 de julio, sobre reducción de pensiones.

¹¹ STC 76/1992, de 14 de mayo y STC de 28 de junio de 1994.

cionales previstos para el Presupuesto del Estado en el art. 134 CE a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Concretamente, si la limitación contenida en el art. 134.7 CE, en cuanto a la creación o modificación del Tributo por Ley de Presupuestos, es una limitación que opera también en los Presupuestos autonómicos o sólo en los estatales. Si en el ámbito estatal el contenido de la Ley de Presupuestos ya era problemático, ahora se traslada también el problema al ámbito autonómico.

De esta STC 116/94 hay que destacar, ante todo, algún aspecto procedimental de interés. En primer lugar, que resuelve once cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en recursos contencioso-administrativos contra la Ley Foral del Parlamento de Navarra, de 29 de diciembre de 1984, que aprobaba los Presupuestos Generales de dicha Comunidad para 1985, siendo la primera cuestión de 1987 y la última de 1992, habiéndose procedido a la acumulación en cuatro ocasiones. En segundo lugar, es una de las infrecuentes ocasiones en que se produjo cambio de Ponente dado que la Ponencia para la resolución de las cuestiones presentada por el inicialmente asignado, el Magistrado don José Gabaldón, quedó en minoría, siendo asumida por el Magistrado don Carlos Viver Pi-Sunyer. En tercer lugar, y como lógica consecuencia de lo anterior, cuatro Magistrados disienten de la posición mayoritaria definitivamente mantenida, existiendo dos votos particulares: uno del propio Magistrado J. Gabaldón al que se unen los Magistrados E. Díaz Eimil y R. Mendizábal y otro del Magistrado A. Rodríguez Bereijo.

Un segundo aspecto a destacar en esta Sentencia se refiere al contenido impugnado. Se trataba del art. 46.1 de la mencionada Ley de Presupuestos de Navarra para 1985, artículo que, en esencia, modificaba la bonificación de las viviendas de Protección Oficial en la antigua Contribución Territorial Urbana, reduciéndola del 90% al 50%. Este precepto era igual al que en el ordenamiento del Estado introdujo el Decreto-Ley de 20 de julio de 1979 y que, impugnado de inconstitucionalidad, dio lugar a la STC 6/1983, de 4 de febrero. Sentencia que falló en favor de la constitucionalidad de la reducción hecha por un Decreto-Ley, ya que no consideró el Tribunal Constitucional cubierta por el principio de reserva de Ley la reducción de la bonificación, aunque sí su establecimiento. Esta STC 6/83 fue duramente criticada —a mi entender con razón— por la doctrina y tampoco fue pacífica en el seno del propio Tribunal Constitucional ya que a la misma —cuyo Ponente fue el Magistrado L. Díez-Picazo— se hizo un voto particular por el Magistrado R. Gómez-Ferrer, cuya argumentación vuelve a aparecer en los dos votos particulares de la STC

116/94 antes referidos. En efecto, en el voto de A. Rodríguez Bereijo se considera que la reducción de la bonificación, objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, debe considerarse «modificación de los tributos en el sentido constitucional del término» y que, en consecuencia, debe «matizarse expresamente la doctrina anteriormente establecida por el Tribunal Constitucional en la STC 6/1983, de 4 de febrero», y de igual forma en el voto particular de J. Gabaldón se considera que la doctrina de la citada Sentencia «debería ser revisada. Así las exenciones y bonificaciones tributarias deberán, según exige su naturaleza y en contra de lo allí afirmado, considerarse elementos esenciales del tributo».

En el presente caso de la STC 116/94 no hubo ocasión para plantearse dicha revisión de la doctrina de la STC 6/83 porque la mayoría del Tribunal Constitucional resolvió la cuestión previa de si el límite del art. 134.7 CE era aplicable o no a las Comunidades Autónomas y como llegó a la conclusión negativa, ello equivalía a decir que la Comunidad Autónoma puede modificar el tributo que quiera a través de su Ley anual de Presupuestos y, en consecuencia, nos quedamos sin poder saber si aquella reducción del 90% es o no «modificación de los tributos». No es ésta la primera vez que ocurre el fenómeno de que el enjuiciamiento constitucional de una norma ordinaria desde parámetros formales impide entrar en el fondo de la cuestión: en la STC 76/1992 y en la del 28 de junio de 1994, sobre modificaciones de la Ley General Tributaria por Ley anual de Presupuestos, la declaración de inconstitucionalidad por no ser adecuadas dichas modificaciones al contenido de la Ley de Presupuestos impidió ya el enjuiciar las medidas desde otros parámetros constitucionales. En la STC 116/94 ocurre a la inversa: el declarar adecuada a la Constitución la modificación por la Ley de Presupuestos impide entrar en el fondo. No quiero decir con esta observación de carácter marginal que el enjuiciamiento con parámetros formales sea de menor trascendencia constitucional, sino que la lógica conduce a que el cuestionamiento de una determinada forma de proceder condiciona el cuestionamiento de la medida normativa para la cual se utilizó aquel procedimiento.

IV. EL FUNDAMENTO DE LA NO APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES A LOS PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS

De la interpretación literal y del análisis sistemático del art. 134 CE el Tribunal Constitucional deriva tres conclusiones: 1.^a) que dicho

artículo se refiere exclusivamente a los Presupuestos Generales del Estado y no a los de las Comunidades Autónomas; 2.^a) que no puede inferirse, sin más, regla y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas; 3.^a) que la regulación de las fuentes normativas autonómicas ha de buscarse, en caso de silencio de la CE sobre una institución autonómica, únicamente en los respectivos Estatutos de Autonomía y demás leyes que integran el bloque de la constitucionalidad (F.J. 5.^o).

Esta postura mantenida por el Tribunal Constitucional sólo fue esgrimida —y no con mucha fuerza— por una de las partes intervinientes en el proceso constitucional. En efecto, tanto de los antecedentes como del F.J.4.^o se desprende que únicamente el Letrado del Gobierno Navarro argumentó en este sentido. Por el contrario, ni el Letrado del propio Parlamento Navarro ni el Fiscal participaban de dicha posición, decantándose por la aplicación del art. 134.7 CE a las Comunidades Autónomas. El Abogado del Estado, por su parte, mantuvo posturas alternativas y estuvo dudando —quizá como reflejo de la doctrina más arriba mencionada— hasta la cuarta cuestión de inconstitucionalidad sobre la posición a adoptar, hasta que en ella, por fin, además de reconocer que tuvo aquellas dudas, se pronunció «definitivamente» por la aplicación a los Presupuestos autonómicos del precepto constitucional.

Planteado el problema en términos de fuentes del Derecho, concretamente de fuentes normativas del ordenamiento autonómico, el Tribunal Constitucional apoya su razonamiento en la STC 179/1989, de 2 de noviembre —de la que fue Ponente el Magistrado L. López Guerra— en la que se cuestionaba la constitucionalidad del art. 165.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra, en el que se exige mayoría absoluta de votos para la aprobación del Convenio económico con el Estado, por ser contrario al art. 79.2 CE. El Tribunal Constitucional no admitió la inconstitucionalidad en aquel caso por dos tipos de razones (F.J. 6.^o):

a) Según «razones que resultan de la literalidad del precepto y su ubicación dentro del Texto Constitucional... procede rechazar que la norma impugnada incurra en inconstitucionalidad por violación del art. 79.2 de la Constitución, relativo a las reglas para la aprobación de acuerdos por las Cámaras integrantes de las Cortes Generales. Este artículo, por el contexto normativo en que se sitúa y por su misma dicción, resulta de aplicación únicamente al Congreso de los Diputados y al Senado, y no a las Cámaras legislativas de las Comunidades

Autónomas. En efecto, el art. 79 de la Constitución se integra en el Título III de la misma, intitulado «De las Cortes Generales», en su capítulo primero, bajo la rúbrica «De las Cámaras», lo que conduce sin dificultades a apreciar que la materia allí regulada se refiere a las Cámaras componentes de las Cortes Generales, y no de otras: máxime cuando en el mismo art. 79, apartado 3, se hace mención del «voto de Senadores y Diputados». Esta interpretación del Tribunal Constitucional no es trasladable, a mi entender, de un modo directo al problema planteado en la STC 116/1994, porque el art. 134 CE que lo origina se encuentra dentro del Título VII de la Constitución que se refiere a «Economía y Hacienda» (arts. 128 a 136) y no específicamente a la del Estado. Es más, si esta interpretación topográfica y literal la llevamos hasta sus últimas consecuencias tendríamos que concluir que en el art. 134 CE únicamente sus apartados 1, 2, 3 y 5 se refieren explícitamente al Estado, mientras que los restantes apartados, el 4, 6 y 7, éste último causa del conflicto, se refieren genéricamente al Presupuesto y a la Ley de Presupuestos, pudiendo ser aplicables, en consecuencia, tanto al del Estado como al de las Comunidades Autónomas.

b) El segundo argumento utilizado por el Tribunal Constitucional está ya relacionado directamente con las fuentes normativas. «Ha de recordarse —dice el Tribunal Constitucional— que la organización de las instituciones de las Comunidades Autónomas viene encomendada por la Constitución al Estatuto, como «norma institucional básica» de cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 y 2 c) CE); y será pues el Estatuto de cada Comunidad el que dentro del respeto a las previsiones constitucionales —como, por ejemplo, las contenidas en el art. 152 CE— deba trazar las líneas esenciales a que deberá ajustarse la organización y funcionamiento de la propia Cámara Legislativa. Pero no es en modo alguno exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento u organización a las correspondientes de las Cortes Generales, sin que deban aplicarse a las Cámaras Legislativas de las Comunidades Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales, entre ellas el art. 79.2 CE». Este razonamiento tiene, a mi entender, una parte absolutamente correcta, cual es la de delimitar la función que al Estatuto corresponde, y otra que considero más arriesgada, la que se refiere a la no aplicación supletoria de normas constitucionales, sobre todo en aquellos casos en que en el Estatuto no encontremos regulación alguna. Ello plantea de inmediato el problema de localizar el parámetro de la constitucionalidad.

V. EL PARÁMETRO DE LA CONSTITUCIONALIDAD. AUSENCIA DE DICHO PARÁMETRO

Si cuando la Constitución refiere la regulación de un tema directamente al Estado y no a las Comunidades Autónomas la citada regulación no afecta a dichas Comunidades, el parámetro de la constitucionalidad de las Leyes autonómicas estará constituido por el resto del bloque de la constitucionalidad y, dentro de él, en primer lugar por el Estatuto de Autonomía. Ya la mencionada STC 179/1989 decía (F.J. 7.º) que «ante la ausencia de previsiones constitucionales al respecto, el punto de referencia para determinar la legitimidad constitucional de las normas que, en los diversos Reglamentos parlamentarios autonómicos, regulen esta materia habrán de ser las disposiciones contenidas sobre el particular en el correspondiente Estatuto de Autonomía en cuanto norma institucional básica que ha de contener la organización de las instituciones autonómicas propias, según el artículo 147 CE, y cuya aprobación se realiza mediante Ley Orgánica (art. 81. 1 CE); por lo que la vulneración de lo dispuesto en el Estatuto por otra norma autonómica (en este caso, el Reglamento parlamentario) supondría, según el art. 28.2 de la LOTC, la inconstitucionalidad de ésta última».

Pero esta argumentación que, como ya indiqué, está en la base de la STC 116/1994 (F.J. 5.º y 6.º) no soluciona el problema que se plantea en aquellos casos en que la Constitución no sea aplicable, pero para los que tampoco se encuentre regulación en el Estatuto. Nos queda el resto del bloque de la constitucionalidad, que en nuestro caso se concreta en la LOFCA anclada en el art. 157. 3 CE. Y en el supuesto de que tampoco la LOFCA regule la materia, la legislación autonómica estará huérfana de parámetro constitucional. Por lo tanto, las Leyes ordinarias autonómicas (las leyes financieras o de Hacienda y los Reglamentos de las Asambleas autonómicas) podrán regular, con ausencia directa de límites, estas materias que no tengan cobertura en las Leyes Orgánicas del bloque ni en la propia Constitución.

Y este es el esquema dogmático que utiliza el Tribunal Constitucional en el presente caso (F.J. 6.º): si el art. 134.7 CE no es aplicable a las Comunidades Autónomas habrá que ver si en el resto de normas que rigen las instituciones autonómicas navarras existe alguna disposición que regule «el ejercicio de la potestad legislativa en materia tributaria» con esta limitación. Dicha limitación se encuentra exclusivamente en el Estatuto de La Rioja pero no en el de Navarra ni en el resto de Estatutos autonómicos ni en la LOFCA.

En consecuencia, la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma es vehículo constitucionalmente legítimo tanto para crear tributos como para modificarlos. Y lo es, precisamente, porque por esa vía se da perfecto cumplimiento al mandato constitucional del art. 31.1 y 133.2 de los que se desprende que los tributos deben establecerse por Ley, ante lo cual, concluye el Tribunal Constitucional, «nada impide en Navarra que esta Ley sea la de Presupuestos».

Es fundamentalmente a esta última interpretación, y a sus consecuencias, a la que se oponen los votos particulares en la medida en que se dirigen a demostrar que del mandato del art. 134.7 CE se induce un principio general de prohibición de crear o modificar tributos por las Leyes de Presupuestos, porque al ser dicho artículo «una norma sobre producción de normas»... «nos encontramos ante una norma claramente concerniente al sistema de fuentes del ordenamiento tributario que integra y complementa junto con otras, ubicadas en distintas partes del texto de la Constitución, la reserva de Ley en materia tributaria». (Voto de A. Rodríguez Bereijo n.º 3). Por tanto, «si la limitación del párrafo 7 del art. 134 parte, como antes decimos, del principio de legalidad tributaria, debe ser también de aplicación en las Comunidades Autónomas donde la potestad tributaria atribuida por el art. 133.1 CE deberá enmarcarse en las mismas normas generales establecidas al respecto por la Constitución, si no vienen moduladas por las del propio Estatuto» (Voto de J. Gabaldón n.º 2).¹²

Aunque parece evidente que del razonamiento de la Sentencia se deduce que podemos encontrarnos ante regulaciones ordinarias autonómicas que no encuentran un parámetro de constitucionalidad, no parece que esta conclusión le haga muy feliz al Tribunal Constitucional y quizá, por ello, realiza una argumentación, en el F.J. 8.º, que a mi entender, supone una cierta incongruencia. En efecto, ante el argumento del Fiscal en favor de la aplicabilidad de la limitación del art. 134.7 CE a las Comunidades Autónomas en virtud de las peculiaridades y especialidades de la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos frente a las que se exigen en leyes no presupuestarias, el Tribunal Constitucional contesta que en el ordenamiento navarro estas pecu-

¹² Es de señalar que ninguno de los autores citados en las notas (2) a (6) anteriores —ni tan siquiera los que son favorables a la aplicación del principio a las Comunidades Autónomas— argumentaron desde la perspectiva de la reserva de ley tributaria, como hacen los Votos particulares que entienden, correctamente a mi modo de ver, que la limitación establecida en el art. 134.7 lo es en función de la materia a la que afecta: los tributos, en su establecimiento o en su modificación.

liaridades son «prácticamente inexistentes» ya que el art. 148 del Reglamento de la Asamblea establece «que se aplicará el procedimiento legislativo ordinario, salvo lo dispuesto en la presente Sección», en la que encuentra el art. 149 sobre la necesidad de la conformidad del gobierno a las enmiendas que suponen aumento del gasto o disminución de ingreso». Pues bien, con ello el Tribunal Constitucional pudiera dar a entender que convierte el procedimiento legislativo ordinario previsto en el Reglamento de la Asamblea de Navarra en parámetro de constitucionalidad del procedimiento presupuestario regulado en el mismo; no dándose cuenta el Tribunal Constitucional, de otro lado, que el art. 148 del Reglamento de la Asamblea coincide textualmente con el art. 133.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados y que el art. 149 de aquel Reglamento autonómico coincide con el art. 134.6 CE. Por lo tanto, si esa diferencia «prácticamente inexistente» en el caso navarro no le hace sacar consecuencia alguna al Tribunal Constitucional, tampoco se la deberá hacer sacar respecto del Presupuesto del Estado, ya que las regulaciones son idénticas, y desde esta concreta perspectiva —es decir, dejando al margen el art. 134.7 CE— la Ley de Presupuestos del Estado sería vehículo constitucionalmente válido o indiferente para crear o modificar tributos. Creo que el Tribunal debería haber llegado hasta el final de su argumentación siguiendo las premisas que el mismo había sentado desde la perspectiva de las fuentes normativas y de la ausencia de parámetro constitucional, en lugar de rebatir el argumento en base a que las diferencias entre la regulación del procedimiento legislativo ordinario y el presupuestario son prácticamente inexistentes.

V. LOS PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS EN EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y EN LA LEGISLACIÓN ORDINARIA AUTONÓMICA

A) Constitución

Dado que el Tribunal Constitucional mantiene que los Presupuestos a los que se refiere al art. 134 CE son los del Estado, debemos reconocer que los Presupuestos autonómicos encuentran un muy débil amparo en la Constitución. Únicamente, y de forma indirecta, se refiere al Presupuesto de las Comunidades Autónomas cuando en el art. 153 CE somete al Tribunal de Cuentas su control presupuestario. En el proyecto de Constitución se contenía un artículo —el art. 151— bajo el título de «Presupuestos de las Comunidades Autónomas», que desapareció por acuerdo de todos los grupos parlamentarios, y cuya redacción era: «Los Territorios Autonómicos elaborarán un presupuesto anual, con equili-

brio de ingresos y gastos, sin perjuicio de la posibilidad de formación de presupuestos extraordinarios financiados con cargo a sus recursos específicos o a los procedentes de operaciones de crédito», formulación realizada sobre el molde clásico de las Corporaciones Locales que lo hacía inaceptable ¹³.

B) LOFCA

En cuatro ocasiones se refiere la LOFCA a los Presupuestos autonómicos. Pero como cuestión de carácter previo cabe preguntarse, como con razón se preguntó A. AGULLÓ ¹⁴, si existe base constitucional para que la LOFCA regule algunos aspectos de los presupuestos autonómicos. Porque, en efecto, el art. 157.3 CE, fundamento de dicha Ley Orgánica, se refiere «al ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1» en el que no se recogen competencias presupuestarias o de gasto autonómico sino exclusivamente sobre los «recursos» de las Comunidades Autónomas. Ello se confirma en la Memoria que acompañó al Proyecto de la citada Ley en la que no se encuentra mención alguna a los Presupuestos autonómicos. No sé si es consecuencia de este inseguro fundamento constitucional de la LOFCA en este punto lo que obliga a que su regulación se distinga, de un lado, concibiendo los Presupuestos autonómicos a imagen de los Presupuestos Generales del Estado según los enmarca la Constitución ¹⁵, y de otro, se remita a la regulación en los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, lo que no deja de producir cierta extrañeza es que la única norma del art. 134 CE que precisamente se refiere a los tributos, la de su apartado 7, sea la única que la LOFCA no recoge, según veremos, cuando es la que mayor incidencia tiene en los «recursos» y concretamente en los ingresos tributarios propios de la Comunidad Autónoma.

Aparte del art. 3.2. a), que se refiere a la coordinación presupuestaria en el seno del Comité de Política Fiscal y Financiera, y del art. 22, que lo hace al control por parte del Tribunal de Cuentas, es en el art. 17 y en el art. 21 en donde encontramos la regulación presupuestaria

¹³ Como señalara F. PÉREZ ROYO en «Coordinación presupuestaria entre Estado y Comunidades Autónomas», en AA.VV. *La coordinación financiera*. Edit. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 1984, pág. 145.

¹⁴ AGULLÓ AGÜERO, A.: «Presupuestos» *cit.* pág. 246.

¹⁵ DE ROVIRA MOLA, A.: «Los presupuestos de las Comunidades Autónomas» en *Revista Presupuesto y Gasto Público* n.º 10 (1981) pág. 95.

básica que ahora nos interesa. En el primero de ellos hay una remisión a los órganos competentes autonómicos para que regulen, de acuerdo con sus Estatutos, «la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos»; en el segundo encontramos una regulación paralela a la del art. 134 CE, es decir, de los principios de anualidad, unidad, universalidad, presupuestos de gastos fiscales y prórroga automática de los presupuestos, no recogiendo sin embargo ni el plazo de presentación del presupuesto (art. 134.4 CE) ni la limitación para crear o modificar normas tributarias por Ley de Presupuestos (art. 134. 7 CE).

C) Estatutos de Autonomía

Es notable la heterogeneidad de los distintos Estatutos de Autonomía en la regulación de los principios presupuestarios. Tomando en consideración únicamente aquellos principios que se recogen en el art. 134 CE —y dejando de lado, por tanto, aquellos otros de carácter ordinario recogidos en la Ley General Presupuestaria, ya que dado dicho rango no podrían vincular al ordenamiento estatutario autonómico al no formar parte del bloque de la constitucionalidad—, sólo el principio de competencia del ejecutivo para la elaboración de los Presupuestos es recogido —e incluso con matices, como veremos, en el caso del País Vasco— por los diecisiete Estatutos de Autonomía. De los citados principios constitucionales que a su vez son recogidos por la LOFCA hay un desigual reflejo estatutario ¹⁶. Pero su no regulación estatutaria no plantea el problema que se suscita en la STC 116/1994 porque al estar recogidos en la LOFCA se imponen a las Comunidades Autónomas como mandato del bloque de la constitucionalidad. Sin embargo, podría plantearse algún problema por lo que a las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco se refiere, ya que la aplicación de la LOFCA en dichas Comunidades parece excluida por las Disposiciones Adicionales 1.^a y 2.^a de dicha Ley. Esta argumentación no se hizo por el Tribunal Constitucional, pero cabe preguntarse qué ocurrirá en los supuestos en que el Estatuto navarro o vasco no recojan un principio —como sucede, por ejemplo, con el de anualidad o el de la prórroga automática de los Presupuestos que no se recogen, en efecto, en ninguno de los dos Estatutos— y, sin embargo, sí están en la LOFCA, con independencia de que también estén en la Constitución. Cabe pensar que si la Constitución no les es aplicable porque se refiere a los Presu-

¹⁶ Principio de anualidad: nueve Estatutos; principio de universalidad: catorce Estatutos; presupuesto de gastos fiscales; ocho Estatutos; plazo de presentación de los Presupuestos: nueve Estatutos; prórroga automática de los Presupuestos: nueve Estatutos.

puestos del Estado, en su Estatuto no se contienen y la LOFCA está al margen de los regímenes de convenio y concierto forales, la consecuencia será que no son aplicables a estas Comunidades Autónomas porque no están recogidos en el bloque de la constitucionalidad que a ellas afecta. Si se aplicasen porque así lo establecieran sus Leyes ordinarias autonómicas o sus Reglamentos parlamentarios, las dos consecuencias que se derivarían de ello serían: 1.º que no se aplican en virtud de una fuerza constitucional sino ordinaria y, por tanto, modificable por tal vía ordinaria; 2.º que no existiría parámetro constitucional para enjuiciar dichas regulaciones ordinarias.

Prescindiendo en este momento de las reglas conexas al principio de legalidad presupuestaria (regla de competencia, reserva de ley, limitaciones a la iniciativa parlamentaria: art. 134. 1,5 y 6 CE), del conjunto de principios presupuestarios recogidos en el citado art. 134 CE únicamente hay dos, según ya se indicó, que la LOFCA no contiene: el del plazo de presentación del Presupuesto (art. 134.4 CE) y el de la creación o modificación de tributos por Ley de Presupuestos (Art. 134.7 CE). Pues bien, mientras respecto del primero hay nueve Estatutos de Autonomía que lo recogen, el segundo sólo se establece en el Estatuto de La Rioja (art. 39.5), por lo cual ésta es la única Comunidad Autónoma en donde dicho principio con fuerza constitucional está vigente ¹⁷, mientras que en el resto no, pudiendo consecuentemente crear o modificar sus tributos propios autonómicos por sus Leyes anuales de Presupuestos en toda la extensión que se quiera y sin necesidad de habilitación por Ley tributaria sustantiva. No tendría sentido alguno hacer la observación de que este tipo de fuente de financiación autonómica —los tributos propios— no ha sido especialmente utilizada por las Comunidades Autónomas porque no estamos ante un problema que se pueda resolver estadística y cuantitativamente. Es más, en el caso planteado en la STC 116/1994 tiene una particular importancia, pues al tratarse de la Comunidad Autónoma de Navarra no podemos olvidar que «en virtud de su régimen foral, Navarra tiene potestad para mantener, establecer y

¹⁷ En La Rioja se planteó el problema al haberse establecido —al amparo del art. 124 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, y al ser dicha Comunidad Autónoma uniprovincial— por la Ley 1/1992, de 7 de abril, de Presupuestos para 1992 un recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas. Aparte de lo peculiar de estos recargos, que tienen naturaleza de tributo autonómico en las Comunidades uniprovinciales y de tributo local en las pluriprovinciales en cuanto recurso de las Diputaciones, la Ley de Presupuestos de La Rioja es la única que precisamente no podía establecer dicho recargo, siendo inconstitucional por violación del art. 39.5 del Estatuto de Autonomía y no por ser contrario al art. 134.7 CE como parece opinar JIMÉNEZ COMPARED: *La imposición propia... cit.*, pág. 170.

regular su propio régimen tributario» (art. 1 Ley 23/1990, de 26 de diciembre, que aprueba el Convenio Económico entre el Estado y Navarra), con lo cual la posibilidad de crear o modificar tributos por una Ley de Presupuestos abarca a todo el sistema tributario vigente en Navarra.

D) Legislación ordinaria autonómica

Dentro de las Leyes autonómicas de carácter ordinario podemos distinguir las Leyes que, con carácter general, regulan su Hacienda Pública o sus Finanzas y que, con una u otra denominación, todas las Comunidades Autónomas tienen vigentes en sus ordenamientos jurídicos, y las Leyes ordinarias que regulan los tributos propios autonómicos. Como ya sabemos, el que en cualquiera de estos tipos de Leyes se establezca un principio presupuestario no tiene mayor importancia, ya que la trascendencia deriva sólo de que se encuentre recogido en el bloque de la constitucionalidad. Sin embargo, lo que hagan las Leyes ordinarias autonómicas puede ser indicativo de cuál sea el pensamiento del legislador autonómico y de qué forma entiende que hay que proceder a la hora de elaborar su legislación propia.

Pues bien, mientras que en las Leyes generales de Hacienda sólo encontramos dos casos en que se regule la limitación de la Ley de Presupuestos para crear o modificar tributos (art. 8 de la Ley 4/1986, de 4 de junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón; art. 7.3 de la ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León), en casi todas las Leyes que regulan tributos propios de las distintas Comunidades Autónomas sus respectivos Parlamentos han introducido esta norma limitadora. Como se relata en el Voto particular de A. Rodríguez Bereijo a la STC 116/1994 (punto 5) «son numerosas las Leyes tributarias autonómicas en las que, admitiendo implícitamente la vigencia del art. 134.7 CE como principio general, se habilita expresamente a las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para modificar, dentro del ámbito de su propia competencia en la materia, los tributos»¹⁸.

¹⁸ Así ocurre, por ejemplo, en Baleares (Ley 12/1991, de 20 de diciembre, del Impuesto sobre Instalaciones que inciden en el Medio Ambiente); Cataluña (Ley 21/1984, de 24 de octubre, del Impuesto sobre el Juego del Bingo); Canarias (Ley 5/1986, de 28 de julio, del Impuesto Especial sobre Combustibles derivados del Petróleo); Castilla-La Mancha (Ley 4/1989, de 14 de diciembre, de Tributación sobre los Juegos de Suerte, Envite o Azar); Galicia (Ley 7/1991, de 19 de julio, de Tributación sobre el Juego); País Vasco (Norma foral 13/1991, de la Diputación de Guipúzcoa, del Impuesto sobre la Renta, Disposición final primera; Norma foral 14/1991, de la Diputación Foral de Guipúzcoa, del Impuesto

VII. CONSECUENCIAS DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL RESTO DE PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS CONSTITUCIONALES Y SU APLICABILIDAD A LOS PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS

A) Principios recogidos en la LOFCA

Las consecuencias, según lo dicho, serán distintas dependiendo de la cobertura que tengan por la LOFCA y los Estatutos de Autonomía una vez que el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que el art. 134 se refiere y es aplicable únicamente a los Presupuestos Generales del Estado. Incluso cuando los citados principios no se encuentren recogidos en un Estatuto serán, sin embargo, aplicables en el ordenamiento presupuestario autonómico en la medida en que sí lo estén en la LOFCA. Esta situación es clara en relación a los principios de anualidad, universalidad, unidad, presupuestos de gastos fiscales y prórroga automática del Presupuesto.

Respecto de la necesidad de que en el Presupuesto autonómico se recojan los beneficios fiscales, el principal problema deriva de que el término utilizado por el art. 21 LOFCA es: «que afectan a tributos atribuidos», categoría que no concuerda ni con los tributos propios ni con los tributos cedidos del art. 157.1 CE y del art. 4 LOFCA. A la hora de saber, pues, a qué tributos deben referirse los beneficios fiscales a contabilizar en el Presupuesto, los Estatutos han utilizado varias expresiones: unos repiten, sin comprometerse, el término «tributos atribuidos» (Castilla-La Mancha); otros entienden que son los beneficios fiscales de los tributos «cedidos» (Extremadura); otros, por el contrario, que son los «de la Comunidad o propios» (Valencia); finalmente, y también con el fin de no comprometerse, alguno se refiere a los tributos «correspondientes» (Murcia). Por su parte, las Leyes generales de Hacienda o Finanzas al regular este punto se refieren a

sobre el Patrimonio, Disposición segunda; y lo mismo para la Diputación Foral de Vizcaya en el Impuesto sobre la Renta (Norma foral 7/1991, Disposición final décimoquinta) y en el Impuesto sobre Sociedades (Norma foral 11/1984, Disposición final cuarta)... e igual ocurre con la Diputación Foral de Alava, de cuya cita hago gracia; e incluso en la propia Comunidad foral de Navarra (Ley foral 19/1992, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, Disposición adicional primera; Ley foral 6/1992, de 14 de mayo, del Impuesto sobre la Renta, Disposición adicional novena; Decreto foral Legislativo 144/1987, de 24 de julio, del Texto articulado de la Ley Foral de Tasas, Exacciones Parafiscales y Precios, art. 19; Ley foral 20/1992, de 30 de diciembre, de Impuestos Especiales, Disposición final segunda; y Ley foral 13/1992, de 19 de noviembre, del Impuesto sobre el Patrimonio, Disposición adicional cuarta.

los tributos «atribuidos», «de la Comunidad», «propios y cedidos» y no siempre lo hacen en congruencia con los términos utilizados en sus respectivos Estatutos. En la realidad de las Leyes anuales de Presupuestos Generales autonómicos lo que sucede es que o no se recoge el presupuesto de gastos fiscales —incluso en aquellas Comunidades que han desplegado una mayor actividad respecto de los tributos propios, como es el caso de Baleares— o sólo se recogen los referentes a los tributos «cedidos».

En cuanto a la prórroga automática de los Presupuestos, además de contenerse en el art. 21.2 LOFCA se recoge en nueve Estatutos, entre ellos el de Canarias (art. 60.3). Hago referencia específica al de esta Comunidad porque la prórroga de los Presupuestos de 1982 dio lugar a una Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 1986, de la que fue Ponente el Magistrado R. Mendizabal, que luego, ya como Magistrado del Tribunal Constitucional, se adhiere al voto particular del Magistrado J. Gabaldón en contra de la Sentencia 116/1994. Se trataba en aquel caso de la prórroga producida por el Decreto 22/1983, de 24 de enero, del Gobierno autónomo canario, Decreto que fue derogado por la Ley 2/1983, de 17 de octubre, que aprobó los Presupuestos de la Comunidad para 1983. Pues bien, para solucionar el caso y aun estando ya en vigor el Estatuto de Autonomía de Canarias, de 10 de agosto de 1982, y la LOFCA de, 8 de septiembre de 1980, la Sentencia se ampara directamente en el precepto constitucional del art. 134 para: 1.º) demostrar que en virtud del principio de competencia, «la potestad reglamentaria del Gobierno de la Nación o de los autónomos tiene vedado el paso al campo presupuestario», 2.º) y que «el párrafo cuarto del tantas veces mencionado art. 134 de la Constitución, establece una prórroga automática de los presupuestos del ejercicio precedente»... y «en consecuencia, las partidas presupuestarias consignadas para 1982 por la Junta de Canarias, como ente preautonómico, deberán conservar plena eficacia operativa en los nueve meses del año siguiente» (F.J. 4.º). Es precisamente el acudir a la Constitución para solucionar un problema presupuestario autonómico —aun existiendo normas equivalentes en la LOFCA y en el Estatuto— lo que se quiere resaltar.

B) Principios no recogidos en la LOFCA

Son los principios no contenidos en la LOFCA los que darán origen a problemas para su enjuiciamiento constitucional, cuando tampoco estén recogidos en un Estatuto de Autonomía.

Es lo que ocurre, en primer lugar, con el plazo de presentación de los Presupuestos del art. 134.3 CE y del que nada se dice en el art. 21 LOFCA. Los nueve Estatutos que establecen dicho plazo garantizan la existencia de un parámetro constitucional¹⁹. En el resto de Comunidades, algunas lo regulan exclusivamente en sus Leyes de Finanzas²⁰, pero en los casos de Navarra y Baleares ni en dichas Leyes ni en sus Reglamentos parlamentarios se hace referencia a ello. Así pues, en estas ocho Comunidades se plantea la posibilidad de que se presente el Proyecto de Ley de Presupuestos en un momento tan cercano al final del ejercicio que necesariamente obligue a tener que prorrogar los Presupuestos anteriores o a comprimir en el tiempo su discusión y aprobación. En cualquier caso, ¿qué criterio deberá utilizar el Tribunal Constitucional ante un conflicto planteado a raíz de los plazos de presentación de los Presupuestos en el caso de estas Comunidades? Siguiendo la doctrina de la STC 116/1994 parece que no existe criterio alguno.

En segundo lugar, el principio de legalidad presupuestaria está absolutamente huérfano de regulación en la LOFCA ante la remisión que su art. 17 a) hace a la competencia de las propias Comunidades para su regulación. Dentro de dicho principio podemos distinguir dos aspectos:

a) Principio de competencia. Que la competencia para elaborar el Presupuesto es del Gobierno se recoge en los diecisiete Estatutos de Autonomía. Por tanto, no caben proposiciones de Ley de Presupuestos ni enmiendas de totalidad de texto alternativo; sin embargo, el Reglamento Vasco (art. 124) sí permite la enmienda de totalidad de texto alternativo «de partes sustanciales del Proyecto de Ley, modificando principios o bases significativas del mismo», lo cual supone una evidente alteración del principio de competencia.

La aprobación por el pleno del Parlamento únicamente se recoge en un Estatuto (Andalucía), al modo del art. 75.3 CE. Luego, cabe plantearse si en las otras Comunidades es posible tanto la aprobación del Presupuesto en el seno de una Comisión parlamentaria como la delegación en el poder ejecutivo a través de una Ley de bases —cosa que únicamente impide el Estatuto de Castilla y León en su art. 14.2— e incluso

¹⁹ Son los casos de Castilla-La Mancha, Castilla y León, La Rioja, Madrid, Murcia, Aragón, Asturias, Extremadura y Valencia.

²⁰ Andalucía, Canarias, Cantabria, Cataluña, Galicia y País Vasco.

la aprobación por la Diputación Permanente de la Asamblea ²¹. Las soluciones que dan los Reglamentos parlamentarios —que como vemos, sólo en el caso de Andalucía tienen punto de referencia dentro del bloque de la constitucionalidad— son diferentes, ya que unos se pronuncian por la aprobación en el pleno tanto del debate de totalidad como del debate final, mientras que en otros sólo se menciona la necesidad de intervención del pleno de la Cámara para el debate de totalidad y, por último, en el caso del País Vasco y de Navarra no se regula nada, con lo cual parece que cualquier combinación sería posible al mismo tiempo que gozaría de legitimidad constitucional.

C) Limitaciones a la iniciativa parlamentaria

Tres son las manifestaciones de la limitación a la iniciativa parlamentaria según sea el objeto a la que se dirige: las proposiciones de Ley de gasto (no presupuestaria) y las enmiendas de aumento de gasto o de disminución de ingresos a una proposición o a un proyecto de Ley no de Presupuestos; las enmiendas de aumento de gasto o de disminución de ingresos a una ley de Presupuestos; las enmiendas a los créditos presupuestarios para atender al pago de intereses y capital de la Deuda Pública. Pues bien, únicamente la última de las limitaciones mencionadas puede entenderse aplicable a las Comunidades Autónomas mediante la interpretación del art. 14.5 LOFCA, cuando concede a la Deuda Pública autonómica los mismos beneficios y condiciones que tiene la del Estado entre los cuales se encuentra la imposibilidad de enmienda establecida en el art. 135.2 CE.

De las otras dos limitaciones, únicamente dos Estatutos de Autonomía (Extremadura y Valencia) recogen, en los mismos términos que lo hace el Reglamento del Congreso de los Diputados, la que se refiere a la Ley de Presupuestos. En consecuencia —y con independencia de que algunas Leyes ordinarias autonómicas y, desde luego, todos los Reglamentos parlamentarios autonómicos lo hagan—, para el resto de Comunidades Autónomas, excluidas las mencionadas, respecto de las Leyes de Presupuestos y para todas las Comunidades Autónomas respecto de

²¹ En la medida en que los Estatutos de Autonomía no restringen el ámbito de funciones de la Diputación Permanente de sus Asambleas legislativas —como hace el art. 78 CE respecto de las Diputaciones Permanentes de cada una de las Cámaras de las Cortes Generales— parece que esta posibilidad queda abierta. De hecho, la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 9/1988, de 12 de abril, que concedía un crédito extraordinario para gastos de las elecciones al propio Parlamento.

la limitación al derecho de presentar proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento del gasto o disminución de ingreso a una proposición o a un proyecto de Ley que no sea el de Presupuestos, queda en su ámbito de disponibilidad y discrecionalidad legislativa ordinaria su regulación y régimen jurídico, sin que se pueda derivar, dada la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional, ninguna consecuencia de las reglas contenidas en el art. 134 CE ni en el resto del bloque de la constitucionalidad porque precisamente no contiene tales reglas. No se ve, por tanto, de qué forma podría enjuiciarse constitucionalmente una restricción del derecho de enmienda, por ejemplo, hecha en un Reglamento parlamentario o en una Ley autonómica a no ser que se proceda a extraer algún principio del art. 134 CE para aplicárselo a las Comunidades Autónomas.

Es evidente que dentro del art. 134 CE se encuentran mandatos de distinta intensidad y significado y probablemente no sean equiparables el principio de competencia de su n.º 1 con la regla que establece su n.º 3 sobre la obligación de que el Gobierno presente los Presupuestos «al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior». Ahora bien, este distinto significado creo que no puede conducir a la conclusión de que esa regla del n.º 3 —al igual que las referentes a la limitación de la iniciativa parlamentaria de los números 5 y 6— no responden también a un principio: al de salvaguardar la distribución de competencias entre Gobierno y Parlamento en torno al Presupuesto. Ciertamente es que las Comunidades Autónomas en función de su poder de autoorganización pueden y deben regular autónomamente las reglas para «la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos» (art. 17a) LOFCA) y, así, en los nueve Estatutos que regulan el plazo de presentación de los Presupuestos unos lo hacen igual que el art. 134.3 CE, es decir, con tres meses de antelación, mientras que otros lo reducen a dos meses (Valencia, Madrid). Lo que no parece tener sentido es que no se establezca plazo alguno en el Estatuto y, en consecuencia, sea plenamente constitucional —por ausencia de parámetro— la presentación del Presupuesto en cualquier momento, y que no sea una regla derivada del principio de competencia el que haya que presentarlo con una suficiente antelación para que el Parlamento autonómico pueda ejercer la función —examinando, enmendando y aprobando el Presupuesto— que el mismo Estatuto le asigna y que la Constitución establece para el Estado y para las Comunidades Autónomas que no lo tengan especificado en su propio Estatuto de Autonomía.

