

**Txostena**  
**Informe**

**Konstituzio Auzitegiaren 3/2003  
Epaiaren eraginaren analisia,  
Eusko Legebiltzarraren 1/2002  
Legearen aurkako 2872/2002 zk.ko  
Konstituzioz kanpoko errekurtsuari  
buruzkoa**

**Análisis del impacto de la  
Sentencia 3/2003 del Tribunal  
Constitucional sobre el recurso  
de Inconstitucionalidad  
nº 2872/2002 contra la  
Ley 1/2002 del Parlamento Vasco**



Herri-Kontuen  
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco  
de Cuentas Públicas



## AURKIBIDEA / ÍNDICE

I. AURREKARIAK.....	4
I.1 Aurrekontuei buruzko Lege Proiektua aurkeztea eta azken emaitza.....	4
I.2 Konstituzio-kontrakotasuneko Errekurtsoa jartzea .....	5
II. 1/2002 LEGEA KONSTITUZIOAREN KONTRAKOA DELA DIOEN 3/2003 EPAIA.....	6
III. 3/2003 EPAIAREN ONDORIOAK.....	9
III.1 Ondorio orokorrak.....	9
III.2 Epaiaren ondorio zuzenak .....	9
III.2.1 Ondorioak ordenamendu juridikoan.....	9
III.2.2 Ondorioak epaiaren aurretik egindako jardueretan.....	10
III.2.3 Ondorioak epaiaren ostean egindako jardueretan.....	15
III.3 Epaiaren zeharkako ondoriak .....	19
IV. ONDORIOAK .....	22
KONSTITUZIO AUZITEGIAREN 3/2003 EPAIA, EUSKO LEGE BILTZARRAREN 1/2002 LEGEAREN KONSTITUZIO- KONTRAKOTASUNeko 2872/2002 ERREKURTSOARI BURUZKOA.....	44



I. ANTECEDENTES.....	23
I.1 La presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos y el resultado final.....	23
I.2 La interposición del Recurso de Inconstitucionalidad .....	24
II. LA SENTENCIA 3/2003 DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 1/2002 .....	25
III. EFECTOS DE LA SENTENCIA 3/2003.....	28
III.1 Efectos generales.....	28
III.2 Efectos directos de la sentencia .....	29
III.2.1 Efectos sobre el ordenamiento jurídico .....	29
III.2.2 Efectos sobre las actuaciones realizadas con anterioridad a la sentencia.....	30
III.2.3 Efectos directos sobre actuaciones posteriores a la sentencia.....	36
III.3 Efectos indirectos de la sentencia .....	39
IV. CONCLUSIONES.....	42
SENTENCIA 3/2003 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 1/2002 DEL PARLAMENTO VASCO Nº 2872/2002.....	44

Vitoria-Gasteiz, 2004ko martxoaren 29a  
Vitoria-Gasteiz, a 29 de marzo de 2004

Txosten honek aztertzen du 2872/2002 konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsuori buruz Konstituzio Auzitegiak eman duen Epaiaren eragina. Errekurtsoa jarri zuten Eusko Legebiltzarraren 1/2002 Legearen aurka, Euskadiko aurrekontu araudi eta praktikari buruzkoa. Txostena egin dugu Herri Kontuen Euskal Epaitegiaren 1/1988 Legearekin bat etorruta, eta, Eusko Legebiltzarreko Ekonomia eta Ogasun Batzordeak hala eskatuta, jasota dago 2003ko ekaina – 2004ko maiatza bitarteko Urteko Lan Programan.

## I. AURREKARIAK

### I.1 AURREKONTUEI BURUZKO LEGE PROIEKTUA AURKEZTEA ETA AZKEN EMAITZA

Eusko Jaurlaritzak aurkeztu zuen, Eusko Legebiltzarrean, Euskal Autonomia Erkidegoko 2002ko Aurrekontu Orokorrei buruzko Lege Proiektua, bat etorruta irailaren 27ko 1/1994 Legegintza Dekretuaren 62. artikuluan ezarritakoarekin; artikulua horrek onartzen du Euskadiko Aurrekontu Erregimenari buruz indarrean dauden lege xedapenen testu bateratua. Legebiltzarreko Mahaiak, 2001eko azaroaren 6an, erabaki zuen Lege Proiektua izapideak egiteko onartzea, eztabaidatzeko, eta hala balegokio, onartzeko. Lege Proiektu hau izapidetzeak ekarri zuen, urtarrilaren 23an, Eusko Legebiltzarrak 1/2002 Legea onartzea, eta argitaratu zen otsailaren 8ko EHAA 28. zenbakian. Lege horren arabera, hasieran aurkeztutako aurrekontuen zati bat besterik ez zen onartzen.

Izapideak egiten ari ziren bitartean, 2002 ekitaldia hasi zen, Euskal Autonomia Erkidegoko Aurrekontu Orokorrak onartu gabe, eta horregatik, 1/1994 Legegintza Dekretuan ezarritakoarekin bat etorruta, automatikoki ezarri zen luzapen erregimena. 2002/1 Legea onartu arren, ez zen luzapen erregimena bukatu; Jaurlaritzak eta Legebiltzarrak iritzi zuten – eta, ondoren, Konstituzio Auzitegiak ere bai- lege hori ezin zitekeela Autonomia Erkidegoaren Aurrekontu Orokorren Legetzat hartu, ez baitzuen biltzen halako lege batek bildu beharko lukeen beste eduki. Hala ere, botere legegileak onartutakoa zen, lege izaerako arauak onartzeko beharrezko den prozeduraren bidez onartutakoa, eta horregatik, araua sartu zen gure ordenamendu juridikoan aurrekontu edukiko arautzat, eta luzapen erregimenaren alderdi batzuk aldatzen zituen.

Legebiltzarrak berak, martxoaren 21ean, 2/2002 Legea onartu zuen. Halaxe dio: “... Eusko Legebiltzarrak urtarrilaren 23an onartutako 1/2002 Legea luzapen horren erregimenean txertatu da eta modulatu egin du erregimena, eta hori egin da, hain zuzen ere, aurrekontu-sekzio ugari eta EITBko eta Osakidetzako aurrekontuak onartuz, baina baita diru-sarreraren eta gastuen egoera-orriak gauzatzeko xedapen osagarriak onartuz ere...”

Hasieran, egoera honen emaitza izan zen, beraz, alde batetik, 1/1994 Legegintza Dekretuan ezarritako luzapen erregimena ezartzea, eta horren bidez indarrean iraunarazten zuen aurrez luzatutako 4/1999 Legea, Euskal Autonomia Erkidegoko 2000ko Aurrekontu Orokorriari buruzkoa; eta, beste alde batetik, 1/2002 Legea ezartzea, luzapen erregimen orokorra aldatzen zuen arloetan, behinik behin

Horren guztiaren ondorioz, 4/1999 Legea bigarren aldiz luzatu zen, automatikoki; lehenengo, 1/2002 Legeak aldatuta, eta, bigarren, 2/2002 Legeak, aurrekontu neurriei buruzkoak, aldatuta. 1/2002 Legeak ez du izenbururik.

Errekurtsoa jarri zitzaion araua ez da formaz osorik argitaratu; hori dela eta, hurrengo koadroan 1/2002 Legeak onartutako sekzioak ageri dira, EHAAn argitaratu ez zirenak, eta sekzio horiei dagozkien zenbatekoak.

SEKZIOA	SAILA	ZENBATEKOA (€)
02	Lehendakariordetza	8.905.759
04	Hezkuntza, Unibertsitate eta Ikerketa	1.610.893.000
07	Etxebizitza eta Gizarte Gaiak	178.706.000
08	Justizia, Enplegua eta Gizarte Segurantza	308.747.060
09	Osasuna	1.888.763.000
51	Lan Harremanetako Kontseilua	2.077.000
52	Ekonomia eta Gizarte-Arazoetarako Batzordea	1.503.000
53	Euskadiko Kooperatiben Goren-kontseilua	691.000

## I.2 KONSTITUZIO-KONTRAKOTASUN ERREKURTSOA JARTZEA

Gobernuko presidentek 1/2002 Legearen aurkako konstituzio-kontrakotasun errekurtsoa aurkeztu zuen, konstituzio-kontrakotasuneko hiru akatsetan oinarrituta. Laburbilduta, honakoak dira hiru akats horiek:

- Konstituzionaltasunaren blokeak ezarritako gutxieneko edukia eta Aurrekontuei buruzko Legearen funtzioa ez bete izana.
- Segurtasun juridikoaren printzipioarekiko kontraesana, aldi berean gertatu baitzen legea onartzea eta 2001eko aurrekontuak automatikoki luzatzea.
- Legea onartzeko ezarrita dagoen arau prozedura urratu izana; izan ere, aurrekontuei buruzko legea onar zitekeen aurkeztu zen bezala, edo, bestela, osoko zein zatikako zuzenketa egin zekioken, baina inola ere ezin da izan azken emaitza aurrekontu legea ez den bestelako arau bat.

Eusko Legebiltzarra eta Eusko Jaurlaritza errekurtsuan aurkeztu ziren, eskatzeko errekurtsua bertan behera gera zedila. Laburbilduta, honako arrazoi hauek aurkeztu zituzten:

- Lege honi ezin zaio eskatu aurrekontuei buruzko lege bati eska dakiokena, ez baita aurrekontuei buruzko legea.
- Arau honek eragiten duen segurtasun gabezi juridikoa ez da bere konstituzio-kontrakotasuna justifikatzeko bestekoa. Segurtasun gabezi handigoa eragingo luke araua baliogabetzeak.
- 1/2002 Legea onartzeko parlamentu prozedura izan zen Aurrekontuei buruzko Legea izapidetzea eta onartzea. Prozedura horrek ohikoak baino berme handiagoa ematen du,

eta, beraz, azken emaitza Aurrekontuei buruzko Legea izan ez bada ere, prozedura horri jarraitu izanak ez luke ekarri beharko araua baliogabetzea.

Bestalde, errekurtsua aurkeztea dela eta, egoki iruditu zaigu azpimarratzea, laburbilduta adierazi ditugun oinarriez gain, txosten honen helbururako garrantzitsuak diren beste bi gai:

- Lehenengo eta behin, errekurtsua aurkeztu zen 1/2002 Legearen aurka soilik; prozesu honetatik kanpo geratu zen, beraz, 2/2002 Legea, aurrekontu neurriei buruzkoa. Lege hori ohiko prozedurari jarraituta izapidetu zuten, edukiak aurrekontuei buruzkoak zirela, eta luzapen erregimenari eragiten zion.
- Bigarren, errekurtsua aurkeztearekin batera ez zen eskatu Legearen indarraldia etetea, eta, beraz, Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoaren 30.<sup>1</sup> artikuluaekin bat etorrira, errekurtsua jarri zitzaion Legeak indarrean jarraitzen zuen, erabat.

## II. 1/2002 LEGEA KONSTITUZIOAREN KONTRAKOA DELA DIOEN 3/2003 EPAIA

Konstituzio Auzitegiak, 2003ko urtarrilaren 16an, 3/2003 epaia eman zuen, 1/2002 Legea Konstituzioaren Kontrakoa zela adierazten zuena. Epaia argitaratu zuten urte bereko otsailaren 19an EAOean, eta, beraz, data horretatik aurrera dauka eragina.

Gaiaren mamia aztertu aurretik, eta aldean arrazoibideak laburbildu ondoren, Epaia aztertzen du errekurtsuaren helburua bertan behera gera ote litekeen. Aurrekontuei buruzko legeak indarraldi mugatua dute, eta, horrez gain, kontuan hartu behar da, batetik, noiz ebazten den errekurtsua, eta, bestetik, Eusko Legebiltzarrak, abenduaren 27an, 8/2002 Legea, alegia, Euskal Autonomia Erkidegoko 2003 ekitaldiko Aurrekontu Orokorren Legea, onartu zuela. Horregatik guztiarengatik, Konstituzio Auzitegiak gai honi buruzko hausnarketa egin zuen, zuzenbideko 2.<sup>2</sup> oinarrian; eta ondorioztatu zuen ez dakarrela bertan behera gelditzea, horrek esan nahiko bailuke badela arau esparru bat konstituzio jurisdikzioaren eraginik ez duena: indarraldi mugatuko arauak, eta, bereziki, aurrekontuei buruzko arauak.

Honakoa da Epaia onorioa: 1/2002 Legea Konstituzioaren kontrakoa da. Ondorio horretara iristeko, hurrengo lerroetan azaltzen den arrazoibidea aurkeztu zuen, laburbilduta, Konstituzio Auzitegiak.

<sup>1</sup> KALOaren 30. artikulua:

Konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsu bat onartzeak ez du ekarriko lege, arau xedapen edo legearen balioa duen egintza baten indarraldia edo aplikazioa etetea, baldin eta Gobernuak, Konstituzioaren 161.2 artikulua babesean (RCL 1978, 2836), ez badu, presidentearen bitartez, autonomia erkidegoetako lege, arau xedapen edo legearen balioa duten egintzen aurka jotzen.

<sup>2</sup> ...ondorio dialektikoetarako baino ez bada ere, adierazi behar dugu errekurritutako arauaren indarraldia 2002 aurrekontu ekitaldira mugatzen zela, Aurrekontu Lege gisa, eta horrek ez luke arrazoi izan behar lege horren aurkako konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsuaren helburua bat-batean galtzeko, nahiz eta konstituzio prozesuaren Epaia eman auzitan dagoen Legearen indarraldia bukatu ondoren; bestela, horrela gertatuko balitz, Konstituzio Auzitegi honi ukatu egingo litzaioke denbora muga duten arauak (bereziki, aurrekontuei buruzkoak) kontrolatzeko ahalmena, eta, ondorioz, konstituzio jurisdikzioaren eraginik gabeko arau esparrua (estatukoa edo autonomia erkidegoetako) sortuko litzateke.



Hasieran aztertzen du Aurrekontuei buruzko Legeak nolako konfigurazioa duen Konstituzioan eta konstituzionaltasunaren blokean. Aurrekontuaren jatorri eta oinarri historikoa gogorarazi ondoren, adierazten du aurrekontuaren eta parlamentu demokraziaren arteko lotura ezinbestekoa dela, eta lotura hori funtsezkotzat jotzen du errekurtsioa erabakitzeko. Konstituzio Auzitegiaren esanetan, Aurrekontuei buruzko Legea berezia da, izan ere Konstituzioak zehazten du beraren edukia, parlamentu demokraziaren adierazle nagusia da eta Espainiako Konstituzioak, 66.2 artikuluan, Gorte Nagusiei ematen dizkion hiru funtzioak biltzen ditu bere baitan: ahalmen legegilearen itzalean ematen da, aurrekontuak onartzeko, eta, Lege horren bidez, Gobernuaren ekintza kontrolatzen da (4. oinarria).

Horrekin batera, Konstituzio Auzitegiak dio eginkizun hori betetzerakoan eraginkorra izateko, Espainiako Konstituzioaren 134.2<sup>3</sup> artikulua jasotzen dituela aurrekontuen batasun eta unibertsaltasun printzipioak, bai eta urterokotasun printzipioa ere. Artikulu hori da Aurrekontuei buruzko Legearen “berezko, gutxieneko eta beharrezko” edukia; beraz, esan liteke badela benetako eduki erreserba, konstituzio izaerakoa.

Eskema hori eramaten dute autonomia erkidegoen esparrura, eta, bereziki, gure erkidegora; Konstituzio Auzitegiaren ustez, aurrekontu erakundeak eta parlamentu sistemak bere-bereak dituzte printzipio horiek, eta, beraz, Estatuan zein autonomia erkidegoetan ere, berdin-berdin aplikatu daitezke.

Aurrekontu erakundeari eta erakunde horrek parlamentu demokraziarekin duen harremana aztertu ondoren, Konstituzio Auzitegiak adierazten du, prozesuan esku-hartzen duten aldeek adierazten duten bezalaxe, 1/2002 Legea ez dela Autonomia Erkidegoko Aurrekontu Orokorri buruzko Legea. Batetik, halaxe erabaki zuen Eusko Legebiltzarrak, ez baitzion izendapen hori eman, eta, bestetik, ez du berezko, gutxieneko, eta beharrezko edukia bat etortzeko EK 134.2, AEFLO 21.1, EAEE 44 eta 1/1994 Legegintza Dekretuaren doktrinarekin, ez eta Konstituzio Auzitegiaren beraren doktrinarekin ere.

1/2002 Legea Aurrekontuei buruzko Legea dela ukatu ondoren, Konstituzio Auzitegiak aurrekontu edukiko Lege bilakatzeko aukera ere ukatzen du; izan ere, halako araurik badagoela onartzen duen arren, auzitan dagoen Legea da EAeko 2002 ekitaldiko aurrekontu orokorrak onartzeko ahalegin zapuztua, eta bere baitan biltzen ditu, 2002 ekitaldirako gastu osoaren %67,41, hainbat sailetan, eta, horrez gain, EITBren eta beraren kudeaketa sozietateen aurrekontuak, Osakidetzaen aurrekontuak, bai eta honako gai hauei buruzko xedapenak ere: Bermeak ematea eta birfinkatzea (3. art.), lanpostu berriak (5. art.), jarduera gastuetarako kredituak (6. art.), eragiketa arruntetarako eta kapital eragiketarako transferentziak eta diru laguntzak egiteko kredituak (7. art.), kredituak aurrekontuan sartzeko (8. art.), lansarien gehikuntza (9. art.), hartzeko pasiboetarako kredituak (11. art.), itunpeko ikastetxeen gastuei aurre egiteko ekonomia modulua (12. art.) eta tasak (13. art.).

Azken batez, Konstituzio Auzitegiak dio ekitaldi baterako onartutako aurrekontuak erantzun behar diela EKaren 134.5 artikulua eta konstituzio-kontraktotasunaren bloke

---

<sup>3</sup> EK 134.2 art.: Estatuko Aurrekontu Orokorra urterokoa izango da, estatuko sektore publikoaren gastu eta diru sarrera guztiak jasoko ditu, eta horietan adierazi beharko da Estatuaren zergei eragiten dieten zerga etekinen zenbatekoa.

osoak biltzen dituen batasun eta unibertsaltasun printzipioei, nahiz Aurrekontuei buruzko Lege bidez onartu nahiz Legea onartu ez delako luzapen bidez onartu; izan ere, printzipio horiek oinarritzakoak eta behar-beharrezkoak dira Legebiltzarrak kontrol funtzioa bete dezan. Bestalde, egia da EKaren 134 artikulua bosgarren atalak<sup>4</sup> aitortzen duela Lege bidez alda daitekeela, baina aldaketa puntuala behar du izan, atzeratu ezin daitekeen gastu bat egiteko zirkunstantzien ondoriozkoa; ezin dira aurrekontuak bide hori erabilita aldatu, ahulduta geratuko bailirateke.

Konstituzio Auzitegiak, 1/2002 Legea dela eta, honakoa zioen, hitzez hitz:

*“... Konstituzioaren ikuspegitik, aurrekontuak luzatuta daudela, ezin da, inola ere, onartu Lege bat etengo dituen luzatutako gastuetarako baimenak, osorik edo zati batean, aurrekontu orokorreari buruzko legea ez bada, behintzat. Berriro ere esan behar dugu aurrekontuen luzapena aurrekontu osoari dagokiola, eta, beraz, argi dago 2002 ekitaldian baimendutako gehieneko kreditua 4/1999 Legean aurreikusitakoa zela, hau da, 5.173.761.013,55 €. Hala bada, alde batetik, Euskal Autonomia Erkidegoan, 2002 ekitaldirako baimendutako aurrekontu kredituen batuketara -1/2002, 4/1999 eta 2/2002 (RCL 2002, 1414 eta LPV 2002, 125) legeetan aurreikusitakoa- ezin da izan ekitaldi horretarako baimenduta zegoen gastua baino handiagoa; eta, bestetik, 1/2002 Legea ezin da indarrean izan luzatutako aurrekontuak (4/1999 Legean daudenak) diren aldi berean, ez eta aurrekontu horien zati bat ordezkatu ere.”*

Konstituzio Auzitegiak adierazten du, bestalde, aipatutako Legea Konstituzioaren kontrakoa dela, segurtasun juridikoa, Konstituzioaren printzipioa dena, urratzen duelako (EK 9.3 art.). Konstituzio Epaitegiak bi arrazoibide ditu ondorio horretara iristeko. Lehendabizikoa da Aurrekontu Orokorren Legearen konstituzio erreserbaren ondorioa: halako erreserba baldin bada, eta Auzitegiak badela uste du, 1/2002 Legea ezin da Aurrekontuei buruzko Legetzat hartu, ezin baititu bere baitan bildu Espainiako Konstituzioak eta konstituzionaltasunaren blokeak Aurrekontuen Legeei gordetzen dizkieten eduki gehienak. Konstituzio Auzitegiak bigarren arrazoibide bat ere aurkezten du 1/2002 Legeak segurtasun juridikoaren printzipioa urratzen duela erakusteko: argitaratutako testuan ez dira ageri onartutako sail bakoitzari dagozkion zenbatekoak.

Azkenik, azaldutako arrazoiengatik araua Konstituzioaren kontrakoa dela esan ondoren, Konstituzio Auzitegiak ez du beharrezkotzat jotzen errekurtsio egileak aurkeztutako gainerako urraketei buruz berariazko aipamenik egitea. Urraketa horien artean dago 1/2002 Legearen parlamentu izapidetzea. Nahiz eta berariazko aipamenik ez egin, agerikoa da epaiak berebiziko eragina duela arlo horretan.

---

<sup>4</sup> EK 134.5 art.: Estatuaren Aurrekontu orokorra onartu ondoren, Gobernuak aurkeztu ahal izango ditu lege proiektuak aurrekontu ekitaldi bereko gastu publikoa handitzeko edo diru sarrerak gutxitzeko.



### III. 3/2003 EPAIAREN ONDORIOAK

#### III.1 ONDORIO OROKORRAK

3/2002 Epaiak onetsi egiten du Gobernuako presidentek Eusko Legebiltzarraren urtarrilaren 2ko 1/2002 Legearen aurka aurkeztutako errekurtsua, eta adierazten du konstituzioaren kontrakoa dela eta baliogabea. Lege hori, Konstituzio Auzitegiak berak diotenaren arabera, inoiz ez da izan Aurrekontuei buruzko Legea, arestian azaldutako arrazoiengatik; ordea, ordenamendu juridikoan sartu zen aurrekontu edukiko lege gisa, luzapen erregimena aldatzeko. Hala bada, baliogabea denez, ordenamendu juridikotik desagertzen dira jasotzen zituen aldaketak, batez ere 4/1999 Legea aldatzekoak, eta, ondorioz, azken lege honen aurreikuspenak berriro ere dira indarrean, luzapen erregimenerako aurreikusita dauden legezko eta denborazko baldintzetan, eta 2/2002 Legeak biltzen dituen aldaketak eta aurreikuspenak barne direla.

Konstituzio Auzitegiaren 2/1979 Lege Organikoak, II. Tituluaren IV. Kapituluaren, 38.1 artikuluan, honakoa ezartzen du konstituzio-kontrakotasuneko prozeduretan emandako epaiei eta beren ondorioei buruz:

*“Konstituzio-kontrakotasuneko prozeduretan emandako epaiek epaitutako gauzaren balio bera izango dute, botere publiko guztiak lotetsiko dituzte, eta ondorio orokorrak eragingo dituzte “Estatuko Aldizkari Ofizialean” argitaratzen diren egunetik aurrera”*

Horrez gain, kontuan hartu behar da Konstituzio Auzitegiaren epaiak irmoak direla, eta, beraz, ezin direla errekurritu (KALO 93.1 art.). Hala bada, aipatu beharreko lehendabiziko ondorioa da argitaratzen denetik ondorio orokorrak dituela eta botere publikoak lotesten dituela, bai eta Epai hau irmoa dela ere.

Edonola ere, ondorio orokorrak eduki arren, Epaiaren ondorio zuzenak mugatuta daude oso, izan ere, aurrekontu edukiko legeen indarraldia mugatua da, zuzenduta dauden ekitaldira mugatzen baita indarraldia. Hala ere, zeharkako ondorio nabarmenak ditu Epaiak.

Azalpena ahalik eta argiena izan dadin, lehenengo epaiaren ondorio zuzenak izango dira aztergai; ondorio horiek dira, batetik, gaur egungo ordenamendu juridikoan eragin zuzena dutenak, eta, bestetik, baliogabetutako legearen babesean emandako egintzetan eragina dutenak. Azken horien barruan aipatuko dira bereziki baliogabetutako legearen babesean, indarrean izan den bitartean, egindako jarduerak. Bigarren, aztergai izango ditugu Epaiaren zeharkako ondorioak; ondorio horiek dira Epaiak berekin dakarren doktrinak eragindakoak.

#### III.2 EPAIAREN ONDORIO ZUZENAK

##### III.2.1 ONDORIOAK ORDENAMENDU JURIDIKOAN

Aurrez aipatu dugun bezala, Legeak askotariko gaiak zituen. Alde batetik, hainbat sailetarako gastu baimenak zituen, 2002 ekitaldiko gastu osoaren %67,41. Beste alde batetik, EITBren eta bere kudeaketa sozietateen eta Osakidetzaren aurrekontuak ere biltzen zituen. Azkenik, beste hainbat arlotako artikulua ere bazeuden jasota: Bermeak ematea eta



birfinkatzea (3. art.), langileriaren arloko kredituak (4. art.), lanpostu berriak (5. art.), jarduera gastuetarako kredituak (6. art.), eragiketa arruntetarako eta kapital eragiketarako transferentziak eta diru laguntzak egiteko kredituak (7. art.), kredituak aurrekontuan sartzea (8. art.), lansarien gehikuntza (9. art.), hitzarmen kolektiboak izenpetzeko baldintzak (10. art.), hartzeko pasiboetarako kredituak (11. art.), itunpeko ikastetxeen gastuei aurre egiteko ekonomia modulua (12. art.), tasak (13. art.), aldizkako informazioak eta bestelako informazioak (14. art.) eta beste zenbait xedapen, aldi baterakoak. Eduki honen indarraldiari dagokionez, esan liteke gehiena 2002 ekitaldira dagoela mugatuta. Salbuespen bakarra da 13. artikulua, tasei buruzkoa; artikulua horren bidez sartu ziren aldaketak, izaera iraunkorrekoak, maiatzaren 29ko 13/1998 Legean, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioako tasa eta prezio publikoei buruzkoak.

Epaiak, 1/2002 Legea baliogabetzen duenez, EA0ean argitaratu ondoren, arau hori desagerrarazten du ordenamendu juridikotik. Dena dela, Epaiak argitaratu zenerako arauaren ia eduki osoak zuen galdua indarraldia, ekitaldia bukatuta zegoelako. Beste alde batetik, Eusko Legebiltzarrak 8/2002 Legea onartu zuen, Euskal Autonomia Erkidegoko 2003 ekitaldirako Aurrekontuei buruzkoa, ekitaldi hori hasi baino lehen; horrek guztiak dakar ekitaldi horretarako ez dela luzapen erregimenik, eta, ondorioz, 1/2002 Legean aurreikusitako baimenen indarraldia ere bertan behera gelditu zen ekitaldia bukatutakoan. Beraz, Epaiaren eragina mugatzen da ordenamendu juridikoa aldatzen zuten izaera iraunkorreko gaietara, baldin eta 4/1999 Legean (luzapen erregimenaren ondorioz aplikatzen dena) ezarritakotik desberdinak badira, eta ez badira izaera beraz berriro aldatu 2003ko Aurrekontuei buruzko Legean.

Egoera horretan daude 1/2002 Legearen eraginez 13/1998 Legean, tasa eta prezio publikoei buruzkoa, sortzen diren aldaketak (44; 79; 83; 87; 93; 127; 129 eta 153 ter artikulua). Konstituzio Auzitegiak 1/2002 Legea erabat baliogabetzea dakar aldaketa iraunkor horiek baliogabetzea, eta beraz, lehengo idazketara eta egoerara itzuli behar dira; era berean, baliorik gabe geratzen da 2000. urtean indarrean zegoen munta finkoko tasari egindako %2ko gehikuntza. Salbuespena izango lirake 13/1998 Legearen hainbat artikulua, 1/2002 Legearen bidez aldatutakoak eta berriro aldatu direnak 2003ko urtarrilaren 1etik aurrera, 8/2003 Legearen bidez. Halakoa da, esaterako, 13/1998 Legearen 34. artikulua. Horietan, araudi berriak baliogabetu egingo luke Epaiak alor honetan izan duen eragina.

Azkenik, gogorarazi behar da Epaiak 1/2002 Legeari baino ez diola eragiten, eta ez aurrekontu neurriei buruzko 2/2002 Legeari, horren aurkako errekurtsorik ez baitzen aurkeztu.

### III.2.2 ONDORIOAK EPAIAREN AURRETIK EGINDAKO JARDUERETAN

1/2002 Legearen ondorioak bete egin dira Konstituzio Auzitegiak prozesuaren erabakia eman aurretik. Errekurtsoa jarri zutenean ez zuten eskatu Legea etetea, eta, horregatik, 2002 ekitaldian, Legean aurreikusitako aldi baterako baimenak indarrean iraun zuten. Epaiak ondorioak izan zituenean, hau da, EA0ean argitaratu zenean, 2003ko otsailaren 19an, baimenak betearazita zeuden, une hartan araudiak ezartzen zuenarekin bat etorrira. Horregatik, ondorio zuzentzat hartu ditugun artean, esparru honetan eduki zezakeen

Epaiak eragin handien, teorikoki, behintzat. Baina esparru honetan ere oso mugatuta geratu dira Epaiaren ondorioak.

Alde batetik, KALOaren 40. artikulua, lehen atalean, honakoa ezartzen du:

*“...legeak, xedapenak edo lege indarra duten egintzak konstituzioaren aurkakoak direla dioten epaiak ez dute biderik emango berriro aztertzeko konstituzioaren aurkako legeak, xedapenak edo egintzak aplikatu diren epaitutako gauzaren indarrez bukatutako prozesuak; salbuespen dira zigor prozedurei buruzko zigor edo administrazioarekiko auzi prozesuak, baldin eta aplikatutako arau bat baliogabetuz gero zigorra murrizten bada edo erantzukizuna salbuetsi edo mugatzen bada”.*

Beste alde batetik, arau esparru orokorraz gain, epaiak berak aipatzen du zenbaterainoko eraginkortasuna duen, eta mugatzen du eraginkortasun hori administrazio egintza irmoetara (11. oinarria):

*“...kontuan hartu behar da konstituzioaren kontrakoa den legeak dituen obligazioak batez ere bukatutako aurrekontu ekitaldi batean hartutako lege obligazioak direla, eta, horregatik, beharrezkoa da neurtzea epai honen adierazpenaren irismena, konstituzio garrantzi handiko beste balio batzuei arreta eskaintzearen, adibidez, Administrazioarekin harreman ekonomikoak dituzten fede oneko hirugarrenak. Beren kredituak gastu baimen horietan oinarritu behar dituzten hirugarrenen eskubideak kaltetuta atera daitezke. Hori dela eta, adierazi behar da ez direla berriro aztertu behar, nahiz eta legea baliogabea izan, epaitutako gauzaren indarraz erabakitako egoerak (LOT 40. Art. [RCL 1979, 2383]), ez eta administrazio egintza irmoz erabakitakoak ere, hala eskatzen baitu segurtasun juridikoaren konstituzio printzipioak (EK 9.3 art.).*

Beraz, KALOan eta Epaietan bertan adierazitakoarekin bat etorrira, eta kontuan harturik egintza administratiboak irmoak izan daitezen zein epe motz eta preklusiboak dauden ezarrita (berriazko egintzak badira, hilabete bat edo bi, errekurtsioa nolakoa den, administrazioa edo jurisdikzionala), esan esan daiteke, oro har, 1/2002 Legearen babesean erabakitako ia administrazio egintza guztiek zeukatela hartuta administrazio irmotasuna Epaiak argitaratu zenean, eta, ondorioz, ezin dira berriro aztertu.

Edonola ere, eta nahiz eta gutxi izan, ezin da ukatu balitekeela zenbait jarduerak izatea 1/2002 Legeak aurreikusten dituen baimenen babesean, Epaiak argitaratu zenean irmoak ez zirenak, eta zehaztu behar da nolako eragina duen horietan 1/2002 Legea baliogabetzeak.

Horien ondorioetarako, ezinbestekoa da aipatzea zer erlazio dagoen administrazio legezketasunaren eta finantza legezketasunaren artean. Horiek horrela, Konstituzio Auzitegiak, eman dituen hainbat epaitan, landu ditu administrazio legezketasunaren eta

aurrekontu<sup>5</sup> legezkotasunaren arteko bereizketa eta erlazioa, eta honakoa adierazi du: “... *Estatuko Aurrekontu Orokorren gastuen egoeran jasotako kredituak ez dira obligazio iturri; legegintza baimenak dira, Estatuaren Administrazioak eskura izan ditzan, neurri jakin batzuen barruan, bere obligazioei aurre egiteko behar dituen funts publikoak. Obligazio horien iturria aurrekontuetatik kanpo jaso ohi da: bai legean, bai negozio juridikoetan, edo bai egintzetan...*”

Doktrina horrekin bat etorrira, bereizi egin behar da obligazio ekonomikoen eta ordainketa obligazioen artean. Obligazio ekonomikoak baliozkoak izateko baldintzak ez dira aurrekontuetan jasotzen. Horregatik, ondoriozta liteke aurrekontu prozeduraren akatsek ez dutela “kutsatzen” prozedura bera, betiere prozedura horren arauak ez badute halakorik aurreikusten. Aurreikuspen horiek sailkatu egiten dute aurrekontu-diziplina egintzak nolako garrantzia izan dezakeen prozeduran.

Hala bada, gerta liteke baldintza bat aurreikusita egotea, baina ez izatea baliozko arrazoi; izan liteke, ordea, eta 30/1992 Legearen 63. artikuluari jarraiki, forma akatsa edo deuseztatzeko arrazoi, eta, beraz, azken horretan, baliozkoak.

Gerta liteke, bestalde, aurrekontu-diziplina egintza ezinbesteko izapidetzat hartzea, eta beraz, izapide hori ez egoteak erabateko baliozkoak ekarriko luke; hala ere, funtsezko izapidea da aurrekontua kudeatzeko prozeduran, baina ez prozedura substantiboarena; ondorioz, eragingo lioke egintza substantiboaren eraginkortasunari, baina ez baliozkotasunari, prozedurak substantiboak berak ez badu berariaz halakorik aipatzen, behintzat; hala gertatuko balitz, azken prozedura honetako funtsezko izapidetzat ere hartu beharko litzateke.

Administrazio jardueran, gastuei dagokienez, diren arlo nagusietatik, dirulaguntzei eta administrazio kontratazioari dagokien prozedurazko araudiak baino ez du eskatzen egoteko kreditu nahikoa eta egokia; ez balego, erabat baliozkoak litzateke administrazio egintza. Baina, era beran, arlo horietan mugatu ditzakegu, administrazio egintza irmoie dagokienez, epaiaren efektu indibidualizatuak.

1/1997 Legegintza Dekretuak hiru prozedura bereizten ditu dirulaguntzak emateko: aurrekontuen beren berariazko aurreikuspen nominatiboa, Gobernu Kontseiluak zuzenean ematea eta deialdi publikoaren bidez.

Legea baliozkoak krediturik ez izatea balekar, eta Epaia argitaratu zenean emakidak ez balu administrazio-bidean irmotasunik lortu, Epaian aurreikusitako atzerazintasunak ez lituzke babestuko dirulaguntza nominatiboak, ezta Gobernu Kontseiluak zuzenean emandako dirulaguntzak ere. Horiek horrela, emakidak zuzenak direnean, esaterako Gobernu Kontseiluak hartutako egintzez, edo aurrekontuetan aurreikusita daudenean, sailburuek hala erabakita, egintzek administrazio bidea agortzen dute; halakoetan, Administrazio Auzietako Jurisdikzioa arautzen duen 29/1998 Legearen 46. artikulua ezartzen du bi hilabetekoa dela irmotasuna ezartzeko epea.

---

<sup>5</sup> 294/1994, 13/1992 eta 63/1986 Konstituzio Auzitegiaren Epaiak.



2002 ekitaldian emandako dirulaguntza nominatibo guztiak, baliogabetutako 1/2002 Legearen ataletan zehaztuta zeudenak, aztertu eta egiztatu da Epaia argitaratu zenean denak zirela irmoak, eta beraz, atzeraezinak.

Badira baliogabetutako 1/2002 Legeak eragiten dien ataletako dirulaguntzak ere, eman zirenak Epaia argitaratu aurreko bi hiletan, eta Legea baliogabetu izanaren ondorioz, ez zuten krediturik luzatutako aurrekontuan. Honakoak dira:

Hirugarrena	Mila euroan			Helburua
	Zenbat.	Luzap.	Saldoa	
Bizkaiko FA	300		300	Haurtzaindegiak irauraraztea
Gipuzkoako FA	1.713	1.442	271	Haurtzaindegiak irauraraztea
Itunpeko ikastetxeak	112			Irakaskuntza pribatuko Hitzarmeneko sindikatuetao liberatuen kostua (02 iraila - abendua)
Ikastetxe pribatuak (zenbait)	112			Irakaskuntza pribatuko Hitzarmeneko sindikatuetao liberatuen kostua (02 iraila - abendua)
Araba, Gipuzkoa eta Bizkaiko ikastolak	65			Ikastoletako sindikatuetao liberatuen kostua (02 iraila - abendua)
urtero	528	412	116	Liberatuen kostua urtero
Ikastetxeak	856	644	212	Itunpeko unitate gutxiago dituzten ikastetxeak
Mondragon Unibertsitatea	270	0	270	Garaia Berrikuntza Gunearen proiekturako 2002ko ohiko inbertsioa
Itunpeko ikastetxe pribatuak	5.303	14.890	0	Sare pribatuko irakasleen lansariak sare publikoan dihardutenen lansariekin parekatzea
Gokai Fundazioa	468	0	468	Gutxiagotuei egokitutako lanpostuak sortzea
EEE	900	0	900	Eguzki energia fotovoltaikoa ezartzea ikastetxeetan
Donostia International Physics Center Fundazioa	415	0	415	Ibaeta auzoko eraikina berritzea
GUZTIRA:	10.906		2.652	

Hala ere, Epaia babesten ez dituen kasu guztiei dagokienez, beharrezkoa da argitzea kasu horiek berriro azter litezkeen edo ez, 1/2002 Legea legez kanpokotzat jotzen baitu Epaia, eta horrek zaildu egiten du berriro aztertzea. Aurrez azaldu den bezala, dirulaguntza ematen den unean krediturik ez izateak erabat baliogabetzen du, 1/1997 Legegintza Dekretuaren 54.2 artikularekin bat etorritik gero; ondorioz, Herri Administrazioen Araubide Juridikoaren eta Administrazio Prozedura Erkidearen Legearen 102 artikularekin bat etorrira, berriro aztertzeo aukera edozein unetan gerta daiteke, ofizioz, eta administrazioen batek edo doakionen batek hala eskatuz gero.

Edonola ere, dirulaguntzen emakiden egintza hartu zenean, bazegoen kreditua, baliogabetutako 1/2002 Legeak aurrekusten zituen baimenen babesean, eta horrek zalantza sortzen du, ea baliogabetzeak egintzaren baliozkotasunari baino ez dion eragiten, edo, bestela, egintzaren eraginkortasunari. Baliozkotasunari eragingo balio, beste zalantza bat ere sortuko litzateke, alegia, ea kreditu nahikoa eta egokia ez izatean erabat baliogabetu beharko litzatekeen, edo bestela, ea deuseztagarria baino ez ote litzatekeen izango.

Beste alde batetik, balizko kasu horietako batzuetan, 1/2002 Legea baliogabetzeak kredituaren zenbatekoari baino ez zion eragin, izan ere, Legea baliogabetuta, aurrekontuaren luzapena zen indarrean, eta luzapen horrek jasotzen zuen kreditua helburu

berbererako. Halakoetan, Herri Administrazioen Araubide Juridikoaren eta Administrazio Prozedura Erkidearen Legearen 64 eta 65 artikuluetan jasota dauden egintzen kutsagarritasun eta kontserbazio printzipioen arabera, Egintza horiek atzera egin litezke, hala balegokie, luzapen erregimenean aurreikusitako kreditutik gorako zenbatekoan.

Hipotesirik okerreanean jarrita ere, hau da, egintza horiek erabat baliogabetzea krediturik ez zegoelako, argi geratu behar da gaur egun ezin izango liratekeela berriro aztertu errekurtsio bidez, garaiz kanpoko errekurtsioa izango litzateke eta. Berriro aztertzeotan, Herri Administrazioen Araubide Juridikoaren eta Administrazio Prozedura Erkidearen Legearen 102 artikuluan aurreikusitako ofiziosko berraztertzea egin beharko litzateke; eta hori ere ezin da besterik gabe onartu, Legeak berak, 106 artikuluan, mugatzen baitu berriro aztertzeo aukera, baldin eta hori egitea ekitatearen, fede onaren, norbanakoaren zuzenbidearen edo legeen aurkakoa bada.

Deialdi publiko bidez emandako dirulaguntzei dagokienez, bereizi egin behar dira, batetik, deialdia arautzen duten arauak, eta, bestetik, arau horiekin bat etorrita norbanakoei egindako emakidak. Egintzak ematen badira, 1/2001 Legean jasotako baimenen kargura finantzatzea aurreikusita daukaten arauekin bat etorrita, ez die beren baliozkotasunari eragingo; muturrera joanda ere, alegia, arauak legez kanpokoak balira krediturik ez dagoelako, eta hori ez du inork adierazi, Auzitegiek hala erabakiko balute ere ez lieke emandako egintzei eragingo, izan ere, uztailaren 13ko 29/1998 Legeak, Administrazio Auzietako Jurisdikzioa arautzen duenak, halaxe dio 73. artikuluan:

*Xedapen orokor baten aginduak baliogabetzen dituzten epai irmoek ez diete eragingo baliogabetasunak ondorioak izan aurretik ezarri diren epai edo administrazio egintza irmoen eraginkortasunari; salbuespena da agindua baliogabetzeak ekarriko balu erabat bete gabeko zigorrak baztertzea edo murriztea.*

Administrazio kontratazioari dagokionez, lehendabizi sailburuek eta erakunde autonomiadunen lege ordezkariak dute kontratazio organoaren eskumena, Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazioaren kontratazioari buruzko 136/96 Dekretuarekin bat etorrita. Hala ere, ia kasu guztietan, eskumen hori azpiko organoen esku (sailburuordeak edo zuzendariak) dago, sailtako egitura Dekretuen bidez. Barne Saila salbuespena da, sailburuordeak eskumen handiak baititu kontratazio organo gisa<sup>6</sup>, baina hala ere, Sail horri dagozkion kredituak ez ziren onartu 1/2002 Legean, eta, beraz, arlo honetan ere ezin da ondorioz izan. Gainerako guztietan, kontratazio organoek egindako esleipenek ez dute administrazio bidea agortzen: hala bada, errekurtsioa aurkezteotan, gora jotzeko errekurtsioa izan beharko litzateke, hala aurreikusten baitute 30/1992 Legearen 114 eta 115 artikuluek, eta halako errekurtsioa aurkezteko epea hilabetekoa da, egintza jakinarazten den egunetik hasita. Kontuan harturik Aurrekontuei buruzko Legean aurreikusitako gastu baimenen indarraldia aurrekontu ekitaldiko abenduaren 31n bukatzen dela (dagokigun kasuan, 2002ko abenduaren 31n), eta, era berean, kontuan harturik epaiaren ondorioak 2003ko otsailaren 19tik aurrerakoak direla, badago esaterik egindako esleipenek, oro har, irmotasuna lortu dutela administrazio bidean, eta, beraz, ezin dira berriro aztertu.

---

<sup>6</sup> Urriaren 19ko 358/1999 Dekretuaren 4.2 art., Barne Sailaren egitura organikoa eta funtzionala ezartzen duena.



Azaldutakoa gora-behera, baliteke epaia eman zenean egindako esleipenen bat, APKLTBren ezarpenaren esparruari loturikoa, irmoa ez izatea; hala ere, egintzaren baliogabetasuna soil-soilik gauza liteke baldin eta kontratua finantzatu balitz baliogabetutako 1/2002 Legean aurreikusitako kredituen bidez, eta, horrez gain, egon ez balira aurreikusita 4/1999 Legearen bidez onartutako aurrekontu luzatuetan; eta, hala ere, gaur egun ia ezinezkoa izango litzateke egiaztatzea, aurrekontu kredituak zehazterakoan hainbat faktore hartu behar delako kontuan, hala nola: kredituen aldaketak edo partiden arteko loturak. Azken buruan, dirulaguntzetan bezalaxe, berriro aztertzekotan ofizioz egin beharko litzateke, dirulaguntzetarako adierazitako baldintza eta muga berberak kontuan hartuta.

Diru sarrereren atalean, 1/2002 Legeak aldatu zituen Tasa eta prezio Publikoei buruzko 13/1998 Legearen zenbait artikulua, eta, oro har, %2 igo zituen kopuru finkoko tasa guztiak. Epaia ez du arlo honi buruzko berariazko adierazpenik egiten; gure ustez, epaia argitaratu aurretik irmotasuna lortu duten kitapenetatik eratorritako jarduerak ere hartzen dituzte jarduera irmoek.

### III.2.3 ONDORIOAK EPAIAREN OSTEAN EGINDAKO JARDUERETAN

Ondoren azaltzen dugun koadroan, alderatuta daude, eskematikoki eta laburbilduta, batetik, baliogabetutako 1/2002 Legearen edukia, eta, bestetik, luzatutako 4/1999 Legearen edukia; bestalde, Epaia onorio zuzenak ere azaltzen dira, laburbilduta:

1/02 Leg.	Gaia	4/99 Leg.	Aldeak	Ondorio erreala
1. art.	EITBren aurrekontuak	4. art.	Zenbateko desberdinak ustiapen eta kapitaleko aurrekontuetan	Bat ere ez: eraginkortasuna 2002ra mugatzen da. Salbuespen gisa, Epaia argitaratzen den egunean irmoak ez diren egintzetan.
2. art.	Osakidetza	6. art.	Zenbateko desberdinak ustiapen eta kapitaleko aurrekontuetan	Hala balegokio, baliogabetutako konpromiso kredituak jasoko dira 2003ko aurrekontuetan, bai ordainketa kreditu gisa, bai konpromiso kreditu gisa ere.
3. art.	Bermeen muga	8. art.	Muga desberdina	Bat ere ez: eraginkortasuna 2002ra mugatzen da. Salbuespen gisa, Epaia argitaratzen den egunean irmoak ez diren egintzetan.
4. art.	Pertsonaleko kredituak	13. art.	Lotura maila desberdina zenbait administrazio erakunde autonomiadunetan	



5. art.	Zuzkidura berriak	14. art.	Alderik gabe	Bat ere ez
6. art.	Funtzionamendu gastuak	15. art.		
7. art.	Eskualdatze eta dirulaguntzak, ohikoak eta kapitalezkoak	16. art.		
8. art.	2002ko aurrekontura gehitzea	18. art.		
9. art.	Lansarien gehikuntza	20. art.	Desberdintasuna funtsaren kopuruan	Bat ere ez: Betearazita eta irmoa. Jarduera irmo guztiak ezin dira berriro aztertu
10. art.	Hitzarmen kolektiboak sinatzeko baldintzak	22. art.	Alderik gabe	Bat ere ez
11. art.	Hartzeko pasiboen kredituak.	24. art.	Erredakzio bera 1/2002 Legean eta 4/1999. Legean 2. paragrafoa: Euskal Administrazio Autonomoari 1936ko urriaren 7tik 1978ko urtarrilaren 6 arte zerbitzuak eskaini zizkietenei zuzendua.	Bat ere ez. 1. paragrafoa: Estatuko oinarrizko legedia betetzea. 2. paragrafoa: 1/2002 Legean eta 4/1999 Legean aurreikusten zen gehikuntza, %2.
12. art.	Itunpeko ikastetxeen moduluak	25. art.	Artikulu honetan ez da alderik. Aldea dago dagozkion eranskinetan aurreikusitako moduluen kopuruetan.	Bat ere ez: eraginkortasuna 2002ra mugatzen da. Modulu berriak 03/1/1etik aurrera, 8/2002 legearen bidez onartuta.
13. art.	Tasak		4/1999 Legearen 29. Artikulua ere tasei buruzkoa den arren, bakoitzak bere aldetak biltzen ditu, eta mugarik gabeko indarraldia dute.	Eragina tasei buruzko araudietan. Epaia argitaratutakoan, kopuru finkoko tasei egindako gehikuntza, %2, desagertzen da.
14. art.	Aldizkako informazioak eta beste batzuk	31. art.	4/1999 Legeak 10 milioitik gorako kontratuei buruzko informazioa jasotzen zuen.	Bat ere ez: eraginkortasuna 2002ra mugatzen da.
1. XG	Enplegu eta prestakuntza programak	1. XG	Eduki bera	Bat ere ez
2. XG	Oinarrizko errenta	2. XG	Oinarrizko errenta finkatzeko modu desberdina (IMI 4/1999 Legean)	Bat ere ez: eraginkortasuna 2002ra mugatzen da. Salbuespen gisa, Epaia argitaratzen den egunean irmoak ez diren egintzetan.



				03/1/1tik aurrera, muga berria, 8/2002 Legearen bidez onartuta.
3. XG	Etxebizitzarako finantza neurriak	4. XG	Idazketa desberdina, eta aldea dago deskontu lerroen bidezko finantza eragiketen mugan.	Bat ere ez: eraginkortasuna 2002ra mugatzen da. Salbuespen gisa, Epaia argitaratzen den egunean irmoak ez diren egintzetan. 03/1/1tik aurrera, muga berria, 8/2002 Legearen bidez onartuta.
4. XG	Ekonomia sustatzeko funtsa	13. XG	Aldea dago funtsaren helburuari dagokionez eta funtsa kudeatzeko arauetan.	Bat ere ez: eraginkortasuna 2002ra mugatzen da. Salbuespen gisa, Epaia argitaratzen den egunean irmoak ez diren egintzetan.
5. XG	Lurralde ordezkariak berriro antolatzea	7. XG	Alderik gabe	Bat ere ez
6 XG	Lanbide Heziketa	8. XG		
7. XG	Etxebizitza eta lurzoruko finantza eragiketak	11. XG		
8. XG	Zientzia, teknologia eta berrikuntzako jarduerak.	Ez	Ogasun Sailari egindako agindua ere jasotzen du, programen jarraipena egiteko arauak eta prozedurak eman ditzan.	Bat ere ez: Agindua desagertu da. Jarduera irmoak ezin dira berriro aztertu.
9. XG	Aurrekontuaren kitapena, eurotan	Ez	4/1999 Legeak ez du antzeko aurreikuspenik biltzen.	Bat ere ez, EBeko araudiek zuzenean eragiten baitute.
I. Eranskina	Kreditu zabalgarriak	III. Eranskina	1/2002 Legeak kreditu zabalgarritzat hartzen dituen zenbait ez daude horrela jasota 4/1999 Legean.	Bat ere ez: eraginkortasuna 2002ra mugatzen da. Salbuespen gisa, Epaia argitaratzen den egunean irmoak ez diren egintzetan.
II. Eranskina	Itunpeko ikastetxeetako modulua	IV. Eranskina	Kopuru desberdinak moduluen arabera.	Bat ere ez: eraginkortasuna 2002ra mugatzen da. Salbuespen gisa, Epaia argitaratzen den egunean irmoak ez diren egintzetan. 03/1/1tik aurrera, modulu berriak, 8/2002 Legearen bidez onartuta.

Gastuen egoerari buruzko eranskina	Legebiltzarrak onartutako gastuen egoeraren aldaketak ere jasotzen ditu.	Ez	Aurrekontu proiektuan onartutako atalak adierazten ditu, eta Legebiltzarrak onartutako aldaketak zehazten ditu.	Ez du berriazko ondoriorik. Legea baliogabetzeak dakartzan ondorioak. Administrazio jarduera irmo guztiek bere horretan diraute. Berriazko ondoriorik gabe. Legea baliogabetzeak eragindako berriazko ondorioak.
------------------------------------	--	----	---	---

Aurrekontuei buruzko legeen indarraldia denbora jakin baterako izan ohi da, eta horrek mugatu egiten ditu ondorio errealak. Alde batetik, ondorio zuzenak gertatzen dira 2003 ekitaldiari dagokion aurrekontuari kredituak gehitu dakizkiokeelako. Beste alde batetik, formazko ondorioak ere erator litezke, bai 2001eko eta bai 2002 ekitaldiko aurrekontuen kitapenean.

Aurrekontuari kredituak gehitzea salbuespena da, izan ere urte batekoak dira, eta denbora jakin baterako; printzipio horien arabera, aurrekontuetan aurreikusitako gastu baimenak aurrekontu ekitaldira mugatzen dira. Baina bada figura bat, zeinaren bidez bukatutako ekitaldi bati dagozkion kredituak gehitu ahal baitzaizkio, zenbait baldintza betez gero, hurrengo ekitaldiko aurrekontuari. Figura hori aurreikusita dago 1/1994 Legegintza Dekretuaren V. Tituluaren V. Kapituluan. Dekretu horrek onartzen du Euskadiko Aurrekontu Erregimenari buruzko lege xedapenen Testu Bateratua.

1/2002 Lege baliogabetzeak dakar Lege horretatik sortutako kredituak ezin gehitu izatea, ez baldin badaude 4/1999 Legearen luzapenaren bidez baimenduta, edo kopuru txikiago batez baimenduta badaude ere bai. Hala ere, salbuespena izango dira bai gauza epaituaren indarrezko Epai bidez edo administrazio egintza irmoen bidez erabakitakoak.

2001ekitaldiko Aurrekontuen kitapenari dagokionez, baliogabetutako 1/2002 Legearen bederatzigarren xedapen gehigarriak eurotan zekarren adierazpena, eta halaxe onartu zuen Gobernu Kontseiluak Legebiltzarrean aurkezteko. Hala ere, artikulua horrek ez zituen batere aldatzen diru bakarra sartzeko baldintzak eta epeak, izan ere aplikazio zuzeneko arauak direnez, erregimen juridikoak ez du Erregelamendu Komunitarioa besterik behar, eta, ondorioz, baliogabetzeak ez du batere eragiten.

2002ko Aurrekontu Orokorren kitapena dela eta, 1/1994 Legegintza Dekretuaren 124. artikulua eskatzen du, beste zenbait agiriren artean, aurrekontu ekitaldiaren kitapena. Horretan azaldu behar dira ordainketa eta konpromiso kreditua erakusten dituzten koadroak, bai administrazio orokorrenak, eta bai erakunde administrazioa osatzen duten erakunde guztiena ere. Koadro horietan guztietan, hasieran baimendutako kredituetatik abiatu behar da.

Jaurlaritzak aurkeztu dio TVCP/HKEEri Euskal Autonomia Erkidegoko 2002 ekitaldiko Aurrekontu Orokorren kitapena; kitapen horren aurkezpena abiatzen da aurreko ekitaldiko aurrekontuen azken kredituetatik; era berean, luzapen erregimenaren doikuntzari buruzko zutabe batean, berriaz adierazita daude, besteak beste, 1/2002 Legearen bidez luzatutako



kredituetan zein ondorio izan duen baliogabetzeak. Egia esatearren, aurkezpen horrek ez du kontuan hartzen Konstituzio Auzitegiak 1/2202 Legea baliogabetu izana, baina, bestalde, esan beharra dago, formari dagokionez, zaila edo ezinezkoa dela auziari konponbidea ematea, izan ere, jarduera irmoak irauaraziz gero, ezin dira modu koherentean eman aurrekontu exekuzioaren datu errealak. Dena dela, zaila izateak ez du ekarri behar kitapenean ez aipatzea 1/2002 Legea baliogabetzen duen Konstituzio Auzitegiaren Epaia.

### III.3 EPAIAREN ZEHARKAKO ONDORIOAK

Konstituzio Epaitegiaren doktrinak eragiten ditu, planteatutako kasu honetan, epai honen zeharkako ondorioak. Epaiaren ondorio zuzenak, berez, oso mugatuak dira, araua errekurritu zutelako, baina ez zen bertan behera geratu, eta, ondorioz, indarrean jarraitu zuen zegokion ekitaldian. Edonola ere, Konstituzio Auzitegiak berak, aztertu ondoren, baztertu zuen errekurtsorearen helburua galdu egiten denik; konstituzio-kontrakotasuneko auzi eta errekurtsoretan emandako epaiek auzitan dagoen gertaera bera baino gehiago eta auzian esku-hartzen duten aldeek baino gehiago hartzen baitute. Alde batetik, konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsoei emandako epaiek botere publiko guztiak lotesten dituzte, eta ondorio orokorrak dituzte EAOean argitaratzen direnetik (KALO, 38.1). Beste alde batetik, konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsok eta auziak ebazten dituzten epai eta autoetatik sortzen den doktrinak zuzendu egiten du Konstituzio Auzitegiak epaitutako Lege, xedapen edo egintzetatik ondorioztatzen den Justizia Auzitegietako jurisprudenzia (KALO, 40.2).

Beraz, konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsoei Konstituzio Auzitegiak eman dizkien Epaietatik sortzen den doktrina errekurtsorearen auzia baino haratago eta errekurtsoran esku-hartzen duten aldeak baino haratago doa; halaber, botere publiko guztiek, auzitegi arruntek barne, beretzat hartu behar dute doktrina hori, eta 3/2002 Epaiari dagokionez, esan esan behar da zeharkako ondorioek zuzenak baino garrantzi handiagoa dutela, Epai hauetan doktrina bera delako benetan garrantzitsuena.

Doktrina hori dela eta, nabarmenarazi behar da, lehenengo eta behin, nolako irismena eman zaion Konstituzioaren 134.2 artikuluari. Aurrekontuen batasunari ea unibertsaltasunari buruzkoa da. Konstituzio Auzitegiak, ezartzen du, alde batetik, artikulua horren edukia “berezkoa, gutxienekoa eta beharrezkoa” dela Aurrekontuei buruzko Legean, eta esan liteke Aurrekontuei buruzko Legearen edukien konstituzio erreserba egon badagoela.

Konstituzio Auzitegiak izan zuen aukera Aurrekontuei buruzko Legean gaineko iritzia emateko, baina batez ere lege horien gehienezko mugak aztertzeke, alegia, ezartzeko Legean, sarrera eta gastuen baimenez gain<sup>7</sup>, zein arlo jaso zitekeen, Epaitegiak, 3/2003 Epaiaren bidez, gutxieneko eta beharrezko edukiaren ikusmoldean aintzat hartuta aztertu zuten 1/2002 Legea, eta ondorioztatu zuten gutxieneko eduki hori zehaztuta geratzen dela Espainiako Konstituzioaren 134.2 artikulua betez gero. Lege horretan aurreikusten dira urterokotasun, batasun eta unibertsaltasun printzipioak. Bestalde, “aurrekontu erakundearen eta parlamentu sistemaren berezko printzipioak” direnez, Espainiako

<sup>7</sup> SSTC 174/1998, de 23 de julio; 203/1998, de 15 de octubre y 32/2000, de 3 de febrero.

Konstituzioaren 134.2 artikulua konstituzio erreserba hedatzen du autonomia erkidegoetako aurrekontuetara, eta zehatzago, Euskal Autonomia Erkidegora, hala baitago jasota AEFLO Legearen 21.1 artikuluan, bai eta Autonomia Estatutuan eta aurrekontu erregimeneko erkidegoko arauetan ere. Horren lehendabiziko ondorioa da, eta hala aitortzen dute auzian esku-hartzen duten alde guztiek, lege bat ezin dela aurrekontu legetzat hartu, ez badu bere baitan biltzen urterokotasun, batasun eta unibertsaltasun printzipioetan zehaztutako berezko, gutxieneko eta beharrezko den edukia.

Auziaren ardatza da, beraz, aurrekontuak egiterakoan batasun eta unibertsaltasun printzipioak aintzat hartzea. Ekitaldi baterako aurrekontuak izan litezke Legebiltzarrak berariaz onartu dituelako, edo, bestela, aurrekoak luzatzen direlako. Baina bietan ere, jasota geratu behar dira ekitaldirako aurreikusitako diru sarrera eta gastu guztiak. Horrela gertatu ezik, Legeak ez dituelako diru sarrera eta gastu guztiak biltzen, edo, bestela, horiek jasota daudelako aurrekontuari buruzkoa ez den bestelako legeren batean, ez da beteko Konstituzioan eta konstituzionaltasunaren blokean ezarrita dagoen gutxieneko edukiaren erreserba.

Hirugarren kontu bat ere bada, etorkizunean garrantzi handia izan dezakeena. Aurrekontuak alda daitezke lege berri baten bidez, baldin eta lege berri hori Aurrekontuei buruzko Legea ez bada. Konstituzio Auzitegiak ontzat eman du aukera hori; ezin zitekeen bestela izan, izan ere Espainiako Konstituzioaren 134.5 artikulua ere aurreikusten du aldaketa hori, baina mugatu ere mugatzen du: jasota dago artikulua horretan aldaketak egin daitezkeela, baina ez noiznahi, baizik eta une jakinetan, atzeratu ezin den ordainketa bat eragin duten gertaerak izan direnean soil-soilik. Konstituzio Auzitegiak aztertzen ditu, labur-labur, Estatuko aurrekontu orokorrak aldatu dituzten Lege izaerako arauak, eta ondorioztatzen duenez, beti gertatu da aurreko baldintzak gertatu direnean. Halaber, Eusko Legebiltzarraren ekainaren 25eko 2/1999 Legea aipatzen du. Lege hori da ekonomia, aurrekontu eta finantza alorreko 1999 ekitaldirako neurri osagarriei buruzkoa, eta aipatutako izaera aitortzen dio.

Autonomia legediaren esparruan, aukera hori jasota dago Euskadiko azaroaren 11ko 1/1997 Legegintza Dekretuak onartutako Euskadiko Ogasun Nagusiaren Antolarauei buruzko Legearen Testu Bateginean. Halaxe dio lege horren 6.3 artikulua:

*“3.- Euskadiko Aurrekontu Orokorrak aldatu edo osatzeko legegintza arauak baleude, Legearen izaera eta erregimen berekoak izango dira, arau horien indarraldia ohikoa edo luzatua dela ere”.*

Nahiz eta 1/1997 Legegintza Dekretuan aurreikusten den formulazioa oso irekia den, Konstituzio Auzitegiaren epaiak argi utzi du Aurrekontuak, ekitaldian berariaz onartuak izan edo luzatutakoak izan, lege arruntez aldatzekotan (arrunta diogunean esan nahi dugu ez dela aurrekontuei buruzko legea), aldaketa jakin batzuetara mugatzen dela, eta nahitaezkoa dela atzeratu ezin den gastua sortu duten gorabeherak gertatu izana.



Azken ondorio horrek garrantzi handia du, baina zaila da praktikan gauzatzen, izan ere, halako lege baten aurrean gauden bakoitzean, aztertu beharko da ea aldaketa jakin batzuk diren, gora-behera batzuek sorturikoak, eta atzeraezinak, edo, bestela, ea asmoa den aurrekontu berri bat egitea berariazko prozedurari jarraitu gabe. Edonola ere, orientabide gisa, baditugu zenbait adibide, aurretik aipatutakoak, alegia, 2/1999 Legea eta errekurritu ez den 2/2002 Legea, biak ala biak Eusko Legebiltzarrak onartutakoak; Konstituzio Auzitegiak berak onartu du atzeraezinak direla.

Bestalde, Konstituzio Auzitegiaren iritziz, 1/2002 Legea segurtasun juridikoaren konstituzio printzipioaren aurkakoa da. Baina bi argudioetako doktrinaren oinarria da, neurri batean, lehen aipatutako Aurrekontuei buruzko Legeak izan behar duen gutxieneko edukiaren ondorioa; horrez gain, publikazio ezaren kontuari dagokionez, nabarmena da.

Azkenik, aipatu beharra dago 1/2002 Legea nola izapidetu zen legebiltzarrean, eta, batez ere, aurrekontuei buruzko azken bozketa. Ez zen agiri bakar gisa bozkatu eta bozketa bakarrean. Atalka bozkatu zuten. Epaiak ez du berariazko ebatzirik eman auzi honi buruz, baina epaiak, zeharka, erantzun argia erakusten du eta ez du onartzen aurrekontuei buruzko azken bozketa hala egitea. Ez du onartzen Aurrekontuei buruzko Legeak atal batzuetako baimenak edo testua baino ez izatea, eta, beraz, baztertu egiten da bozketa ere atalka egitea; bestela, nahikoa litzateke atal bati buruzko bozketan ezezkoa jasotzea, ulertzeko gainerako atalei ere ezezkoa eman zaiela. Azken batean, arrazoi horretan berriz ere ondorioztatzen da Konstituzioan eta konstituzionaltasunaren blokean aurreikusitako batasun eta unibertsaltasun printzipioak aplikatu behar direla.

Bukatzeko, jakinarazi behar da epaian bildutako doktrina osoa aplika dakiekeela lurralde historikoetako aurrekontu araei, arestian aipatu baitugu konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsioei emandako epaiak botere publiko guztiak lotesten dituztela, eta ondorioak dituztela EAOean argitaratzen direnetik aurrera (KALO, 38.1).

#### IV. ONDORIOAK

1. 3/2002 Epaiak onetsi egin zuen Gobernuaren Presidenteak Eusko Legebiltzarraren 1/2002 legearen aurka aurkeztu zuen konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsua, eta erabaki zuen Legea Konstituzioaren aurkakoa eta baliogabea zela. Hala bada, aipatu beharreko lehendabiziko konklusioa da argitaratzen denetik ondorio orokorrak dituela, botere publiko guztiak lotzen dituela eta epaia irmoa dela.
2. 1/2002 Legea baliogabetzean, ordenamendu juridikotik desagertzen dira Legean jasotako aldaketak, batez ere 4/1999 Legeari buruzkoak, eta, ondorioz, berriz ere dira indarrean azken Lege horren aurreikuspenak, luzapen erregimenean aurreikusitako lege eta denbora baldintzetan, eta 2/2002 Legeak biltzen dituen aldaketa eta aurreikuspenak ere.
3. Epaiaren ondorio zuzenak mugatuta daude oso. Epaiak baliogabetu egin zuen 1/2002 Legea, bai eta Legean aurreikusitako gastu baimenak ere. Baina zenbait arrazoiengatik, esaterako errekurtsua izapidetu zen bitartean Legea ez indargabetu izana, Legeak aurreikusten zituen baimenen indarraldia denbora jakin baterako izatea, KALoren 40. artikulua eta Epaia bera, Epaiaren ondorio zuzenak antzematen dira soil-soilik arlo batzuetan: Tasetan (kopuru finkoaren %2ko gehikuntza eta 13/1998 Legearen zenbait artikulua), 2001 eta 2002 ekitaldietako aurrekontuei dagozkien kitapenak aurkezteko arazo formal batzuetan, eta 2003 ekitaldian kredituak gehitu ahal izateko ere.
4. Epaiaren ondorioz garrantzitsuenak zeharkakoak dira, epaiaren doktrinatik ondorioztatzen direnak. Doktrina honako enuntziatu hauetan laburbil daiteke:
  - Lege bat ezin da Aurrekontuei buruzko Legetzat hartu ez badu bere baitan biltzen Konstituzioan eta konstituzionaltasunaren blokean aurreikusten den berezko, gutxieneko eta beharrezko edukia, eta ez badago zehaztuta urterokotasun, batasun eta unibertsaltasun printzipioetan.
  - Aurrekontuek jaso behar dituzte ekitaldirako aurreikusita dauden diru sarrera eta gastu guztiak; horrela gertatu ezik, Legeak ez dituelako diru sarrera eta gastu guztiak biltzen, edo, bestela, horiek jasota daudelako aurrekontuari buruzkoa ez den bestelako legeren batean, ez da beteko Konstituzioan eta konstituzionaltasunaren blokean ezarrita dagoen gutxieneko edukiaren erreserba.
  - Aurrekontuak, ekitaldian berariaz onartuak izan edo luzatutakoak izan, lege arruntez aldatzekotan (arrunta diogunean esan nahi dugu ez dela aurrekontuei buruzko legea), aldaketa jakin batzuetara mugatzen da, eta nahitaezkoa da atzeratu ezin den gastua sortu duten gorabeherak gertatu izana.
  - Ez du onartzen Aurrekontuei buruzko Legea atal batzuetako baimenak edo testua baino ez izatea, eta, beraz, baztertu egiten da bozketa ere atalka egitea; bestela, nahikoa litzateke atal bati buruzko bozketan ezezkoa jasotzea ulertzeko gainerako atalei ere ezezkoa eman zaiela.
5. Epaiaren bildutako doktrina osoa aplikatu dakieke lurralde historikoetako aurrekontu arauari, konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsuei emandako epaiek botere publiko guztiak lotesten baitituzte, eta ondorioak dituzte EAOean argitaratzen direnetik aurrera (KALO, 38.1).

El presente informe sobre el impacto de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el recurso de inconstitucionalidad nº 2872/2002 contra la Ley 1/2002 del Parlamento Vasco, sobre la normativa y la práctica presupuestaria del País Vasco, se realiza conforme a la Ley 1/1988 del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, y está incluido en el Programa Anual de Trabajo junio 2003 - mayo 2004, a petición de la Comisión de Economía y Hacienda del Parlamento Vasco.

## **I. ANTECEDENTES**

### **I.1 LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS Y EL RESULTADO FINAL**

El Gobierno Vasco, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 62 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de setiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen Presupuestario de Euskadi, presentó ante el Parlamento Vasco el proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2002, admitido a trámite por Acuerdo de la Mesa de 6 de noviembre de 2001, para su discusión y, en su caso, aprobación. La tramitación de este proyecto de Ley, dio lugar a la aprobación por parte del Parlamento de la Ley 1/2002, de 23 de enero, publicada en el BOPV nº 28 de 8 de febrero, mediante la cual se aprobaba solamente una parte de los presupuestos inicialmente presentados.

En medio de esta tramitación, se inició el ejercicio 2002 sin la aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, lo que provocó la aplicación automática del régimen de prórroga, en los términos establecidos por el Decreto Legislativo 1/1994. La aprobación de la Ley 1/2002, no acabó con el régimen de prórroga, pues Gobierno y Parlamento –al igual que luego el propio Tribunal Constitucional- entendieron que esta Ley no podía ser calificada como Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, por carecer del contenido mínimo necesario exigible a una Ley de estas características. Sin embargo, en cuanto producto aprobado por el poder legislativo, a través del procedimiento marcado para la aprobación de una norma con rango de Ley, esta norma se insertó en nuestro ordenamiento jurídico como norma de contenido presupuestario que modificaba de forma parcial el régimen de prórroga.

En la posterior Ley 2/2002, de medidas presupuestarias, aprobada por el propio Parlamento con fecha 21 de marzo, se dice expresamente que “...la aprobación por el Parlamento Vasco de la Ley 1/2002, de 23 de enero, ha venido a insertarse y modular el régimen de prórroga mediante la aprobación no sólo de un importante número de secciones presupuestarias y de los presupuestos de EITB y de Osakidetza para el ejercicio 2002, sino también de otras disposiciones complementarias a la ejecución de los estados de ingresos...”

El resultado inicial de esta situación fue, por tanto, la aplicación, por un lado, del régimen de prórroga establecido en el Decreto Legislativo 1/1994, a través del cual se mantenía la vigencia de la ya anteriormente prorrogada Ley 4/1999, de 29 de diciembre de Presupuestos

Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2000 y, por otro lado, la aplicación de la Ley 1/2002, en lo que modificaba ese régimen general de prórroga.

El resultado final fue de este modo, el de la segunda prórroga automática de la Ley 4/1999, modificada en primer lugar por la Ley 1/2002, y en segundo lugar por la Ley 2/2002, de medidas presupuestarias. La Ley 1/2002 no tiene título.

La norma impugnada no está formalmente publicada en su integridad, por lo que en el cuadro que se presenta a continuación, se muestran las secciones aprobadas por la Ley 1/2002, que en su día no fueron publicados en el Boletín Oficial del País Vasco, así como los importes totales de las mismas.

SECCIÓN	DEPARTAMENTO	IMPORTE (€)
02	Vicepresidencia	8.905.759
04	Educación, Universidades e Investigación	1.610.893.000
07	Vivienda y Asuntos Sociales	178.706.000
08	Justicia, Empleo y Seguridad Social	308.747.060
09	Sanidad	1.888.763.000
51	Consejo de Relaciones Laborales	2.077.000
52	Consejo Económico y Social	1.503.000
53	Consejo Superior de Cooperativas	691.000

## I.2 LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

El Presidente del Gobierno promovió ante el Tribunal Constitucional, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/2002, fundamentado en tres vicios de inconstitucionalidad que, resumidos, pueden formularse de la siguiente manera:

- Incumplimiento del contenido mínimo y de la función de la Ley de Presupuestos establecido por el bloque de la constitucionalidad.
- Contradicción con el principio de seguridad jurídica, al simultanearse su aprobación con la prórroga automática de los presupuestos para el 2001.
- Vulneración del procedimiento normativamente establecido para su aprobación, al entender que la Ley de presupuestos podía ser aprobada tal como se presentó o enmendada total o parcialmente, pero que en ningún caso puede terminar en un producto normativo que no sea una Ley de Presupuestos.

El Parlamento Vasco y el Gobierno Vasco comparecieron en el recurso, solicitando su desestimación de acuerdo con los argumentos que se resumen a continuación:

- Al no tratarse de una Ley de Presupuestos, no resulta exigible a esta Ley el contenido mínimo exigible a aquélla.
- La inseguridad jurídica provocada por esta norma no llega hasta el punto de justificar su inconstitucionalidad. Mayor inseguridad provocaría su anulación.
- El procedimiento parlamentario seguido para la aprobación de la Ley 1/2002 fue el de tramitación y aprobación de la Ley de Presupuestos, el cual es más garantista que el

ordinario y ello no debería, por tanto, provocar la nulidad de la norma aprobada mediante el mismo, aunque finalmente el resultado no sea una Ley de Presupuestos.

Sobre la interposición de este recurso, creemos conveniente destacar, además de los fundamentos resumidamente señalados, dos cuestiones importantes para el objeto de este informe:

- En primer lugar, el recurso se interpuso únicamente contra la Ley 1/2002, dejando al margen de este proceso, a la Ley 2/2002, de medidas presupuestarias. Esta Ley, fue tramitada desde un primer momento como una Ley ordinaria, de contenido presupuestario, que afectaba al régimen de prórroga.
- En segundo lugar, con la interposición del recurso no se solicitó la suspensión de la vigencia de la Ley, por lo que, conforme a lo dispuesto por el art. 30<sup>8</sup> de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la Ley impugnada continuó plenamente vigente.

## II. LA SENTENCIA 3/2003 DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 1/2002

El TC dictó, con fecha 16 de enero de 2003, la Sentencia 3/2003, por la que se declaró la inconstitucionalidad de la Ley 1/2002. La Sentencia fue publicada en el BOE el 19 de febrero del mismo año, por lo que es a partir de esta fecha cuando surte efecto.

De forma previa al estudio de la cuestión de fondo, y tras realizar un resumen de las argumentaciones de las partes, la Sentencia analiza la posible pérdida sobrevenida del objeto del recurso. La vigencia temporalmente limitada de las Leyes de contenido presupuestario, unido a la fecha de resolución del recurso, y a la aprobación por el Parlamento Vasco de la Ley 8/2002, de 27 de diciembre, de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2003, lleva al TC a realizar una reflexión sobre esta cuestión en el fundamento jurídico 2<sup>o</sup>, llegando a la conclusión de que no existe tal pérdida sobrevenida, pues lo contrario sería como admitir la existencia de un ámbito normativo inmune al control de la jurisdicción constitucional: el de las normas con vigencia limitada en el tiempo, y en particular, el de las normas de contenido presupuestario.

---

<sup>8</sup> Artículo 30 LOTC:

La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161.2, de la Constitución (RCL 1978, 2836) para impugnar, por medio de su Presidente, leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas.

<sup>9</sup> ...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

La conclusión de la Sentencia es conocida: la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 1/2002. Para llegar a ello, el TC utiliza un hilo argumental que se expone resumidamente a continuación.

Inicia su argumentación examinando la configuración de la Ley de Presupuestos en la Constitución y en el bloque de la constitucionalidad. Tras recordar el origen y fundamento histórico del presupuesto, establece una conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria, lo que considera básico en la resolución del recurso. Considera que en la Ley de Presupuestos nos encontramos ante una Ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el artículo 66.2 de la Constitución Española (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 (fundamento 4º).

En conexión con lo anterior, dice el TC que para la efectividad en el cumplimiento de esa labor, el artículo 134.2<sup>10</sup> de la CE contempla los principios presupuestarios de unidad y universalidad, además del de anualidad, constituyendo este artículo el contenido “propio, mínimo y necesario” de la Ley de Presupuestos, de manera que puede hablarse incluso de una auténtica reserva de contenido, de carácter constitucional.

Este esquema, es trasladado al ámbito de las comunidades autónomas, y de manera concreta a la nuestra, puesto que entiende el TC que son principios consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario, aplicables por tanto igualmente al Estado y a todas las comunidades autónomas.

Tras ese estudio general de la institución del presupuesto y su relación con la democracia parlamentaria, el TC señala, al igual que todas las partes implicadas en este proceso, que la Ley 1/2002 no es la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma porque, además de así decidirlo el propio Parlamento Vasco al no calificarla como tal, carece del contenido propio, mínimo, indispensable y necesario de acuerdo con los artículos 134.2 CE, 21.1 LOFCA, 44 EAPV, el Decreto Legislativo 1/1994, y la propia doctrina del TC.

Negado el carácter de Ley de presupuestos, el TC niega también la posibilidad de que la Ley 1/2002 sea “reconvertida” en una Ley de contenido presupuestario, puesto que, pese a admitir la posible existencia de este tipo de normas, la Ley cuestionada es el resultado del intento frustrado de aprobar la Ley de presupuestos generales de la CAPV para el ejercicio 2002, e incluye, además de distintas secciones por un 67,41 por 100 del gasto total para el ejercicio 2002, los presupuestos del ente EITB y de sus sociedades de gestión, de Osakidetza, y 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

---

<sup>10</sup> Art. 134.2 CE: Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.



haber pasivos (art. 11), el módulo económico de sostenimiento de los centros educativos concertados (art. 12), y tasas (art. 13).

En definitiva, el TC dice que el presupuesto para un ejercicio, sea el expresamente aprobado mediante Ley de presupuestos, o el prorrogado por no haberse aprobado esta Ley, debe responder a los principios de unidad y universalidad recogidos en el artículo 134.2 CE y en el resto del bloque de la constitucionalidad, pues son principios básicos y necesarios para el correcto cumplimiento de sus funciones de control por parte del Parlamento y, aunque el propio apartado 5 del art. 134 CE<sup>11</sup> reconoce la posibilidad de su modificación mediante Ley, debe tratarse siempre de modificaciones puntuales y consecuencia únicamente de circunstancias sobrevenidas que exijan a realización de un gasto inaplazable, no pudiéndose utilizar esta posibilidad para modificar los presupuestos de tal manera, que éstos queden finalmente desvirtuados.

Refiriéndose ya al caso concreto de la Ley 1/2002, el TC dice literalmente que:

*“... 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 €. 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 (RCL 2002, 1414 y LPV 2002, 125), 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.”*

Por otro lado, el TC también encuentra que la citada Ley resulta inconstitucional por vulnerar el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Para llegar a esta conclusión, el TC expone dos argumentos. El primero de ellos es consecuencia de la mencionada reserva constitucional sobre el contenido de la Ley de presupuestos generales: si tal reserva existe, y el Tribunal concluye que es así, una Ley como la 1/2002 que no puede ser considerada como Ley de Presupuestos, no puede recoger el grueso del contenido que la CE y el bloque de la constitucionalidad reservan a la Ley de presupuestos. El segundo argumento alegado por el TC para entender que la Ley 1/2002 vulnera el principio de seguridad jurídica es la falta de publicación en su integridad, al no incluir en el texto publicado las cuantías correspondientes a las Secciones aprobadas.

---

<sup>11</sup> Art. 134.5 CE: 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.

Finalmente, declarada la inconstitucionalidad de la norma por los motivos expuestos, el TC no entiende necesario pronunciarse expresamente sobre el resto de las vulneraciones aducidas por el recurrente, donde se incluiría la cuestión relativa a la tramitación parlamentaria de la Ley 1/2002. Pese a la falta de pronunciamiento expreso, es evidente que la sentencia, si tiene también un importante efecto en este campo.

### III. EFECTOS DE LA SENTENCIA 3/2003

#### III.1 EFECTOS GENERALES

La Sentencia 3/2003, estima el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 2 de enero, declarándola inconstitucional y nula. Esta Ley, conforme a lo dispuesto por el propio TC, no fue en ningún momento una Ley de Presupuestos, en los términos ya explicados, sino que se introdujo en el ordenamiento jurídico como Ley de contenido presupuestario que modificaba el régimen de prórroga. Al ser anulada, desaparecen del ordenamiento jurídico, las modificaciones contempladas, principalmente sobre la Ley 4/1999, recobrando por tanto su vigencia las previsiones de esta última, en los términos legales y temporales previstos para el régimen de prórroga, y con las modificaciones y previsiones contenidas en la Ley 2/2002.

A las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad y a sus efectos se refiere la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional en el Capítulo IV de su Título II. En su artículo 38.1 establece lo siguiente:

*“Las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los Poderes Públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado”.*

A lo anterior, hay que añadir el carácter firme, y por tanto irrecurrible, de las Sentencias del TC (art.93.1 LOTC). Por tanto, la primera conclusión a reseñar, es la de los efectos generales desde su publicación y su vinculación a todos los poderes públicos, así como el carácter firme, de esta Sentencia.

No obstante, y pese a esa conclusión de carácter general, los efectos directos de esta Sentencia se encuentran muy limitados en la práctica debido principalmente, a la vigencia temporal limitada de las Leyes de contenido presupuestario, reducida, en principio, al ejercicio concreto al que están dirigidas. Ello no excluye, sin embargo, que la sentencia tenga efectos indirectos importantes.

Para dotar de mayor claridad a la exposición, en primer lugar se examinarán los efectos directos de la sentencia, entendidos estos como aquellos producidos directamente sobre el ordenamiento jurídico actual, y sobre los distintos actos dictados en amparo de la Ley anulada. Dentro de éstos, se hará especial mención a las actuaciones realizadas al amparo de la Ley finalmente anulada, durante el tiempo en que ha mantenido su vigencia. En segundo lugar, se examinarán los efectos indirectos de la Sentencia, entendidos éstos como los producidos por la doctrina derivada de la misma.

## III.2 EFECTOS DIRECTOS DE LA SENTENCIA

### III.2.1 EFECTOS SOBRE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Como ya se ha adelantado, la Ley tenía un contenido diverso. Por un lado, contenía autorizaciones de gasto de distintas secciones por un 67,41 por 100 del gasto total para el ejercicio 2002. Por otro lado, contenía los presupuestos del ente EITB y de sus sociedades de gestión, así como del Ente Osakidetza. Finalmente, incluía una serie de artículos relativos 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), requisitos para la firma de convenios colectivos (art. 10); los créditos de haberes pasivos (art. 11), el módulo económico de sostenimiento de los centros educativos concertados (art. 12), tasas (art. 13) e informaciones periódicas y otras informaciones (art. 14), además de una serie de disposiciones adicionales. Respecto a la mayor parte de este contenido, puede decirse que su vigencia se encuentra limitada al ejercicio anual 2002. La única excepción la encontramos en el art. 13, referido a las Tasas, puesto que a través de este artículo se introdujeron modificaciones de carácter permanente en la Ley 13/1998, de 29 de mayo, de tasas y precios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La Sentencia, al anular la Ley 1/2002, provoca, a partir de su publicación en el BOE, la desaparición de esta norma del ordenamiento jurídico. Sin embargo, para entonces la casi totalidad del contenido de esta norma había perdido ya su vigencia efectiva, al haber finalizado ya el ejercicio presupuestario al que se refería. Por otro lado, la aprobación por el Parlamento, de la Ley 8/2002, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2003, con anterioridad al inicio de este ejercicio anual, excluye la aplicación del régimen de prórroga para este ejercicio, excluyendo también así el mantenimiento de la vigencia de las autorizaciones previstas en la Ley 1/2002, tras la finalización del citado ejercicio presupuestario. Por tanto, el efecto real se limita a aquellas cuestiones que modificaban el ordenamiento jurídico con carácter permanente, cuyo contenido difiera del previsto en la Ley 4/1999, aplicable como consecuencia del régimen de prórroga, y que además no hayan sido nuevamente modificadas con el mismo carácter por la nueva Ley de presupuestos para 2003.

En esta última situación se encuentran la mayoría de las modificaciones producidas por la Ley 1/2002 (art. 13), en la Ley 13/1998, de tasas y precios públicos (Arts. 44; 79; 83; 87; 93; 127; 129 y 153 ter). La anulación por el TC de la totalidad de la Ley 1/2002, provoca que estas modificaciones permanentes hayan sido anuladas volviendo a su antigua redacción y estado, quedando igualmente sin efecto el incremento general del 2% de las tasas de cuantía fija respecto a las vigentes en el 2000. La excepción en este caso, serían aquellos artículos de la Ley 13/1998, modificados por la Ley 1/2002, y nuevamente modificados a partir del 1 de enero de 2003, por la Ley 8/2003 (en esta situación se encuentra, por ejemplo, el artículo 34 de la Ley 13/1998). En este caso, la nueva regulación anularía también los efectos producidos por la Sentencia en este ámbito.

Finalmente, conviene recordar en este apartado que la Sentencia sólo afecta a la Ley 1/2002, y no a la Ley 2/2002, de medidas presupuestarias, puesto que esta última Ley no fue recurrida.

### III.2.2 EFECTOS SOBRE LAS ACTUACIONES REALIZADAS CON ANTERIORIDAD A LA SENTENCIA

La Ley 1/2002, ha desplegado la gran mayoría de sus efectos con anterioridad a la resolución del proceso llevado a cabo ante el TC. El hecho de no haberse solicitado la suspensión de la Ley en la interposición del recurso provocó también que las autorizaciones temporales previstas en la Ley, mantuvieran su vigencia durante todo el ejercicio 2002, y que para cuando la Sentencia produjo sus efectos, es decir, con su publicación en el BOE el 19 de febrero de 2003, estas autorizaciones estuvieran ya ejecutadas conforme a la legalidad entonces vigente. Por ello, dentro de lo que hemos considerado efectos directos, es en este ámbito donde mayor repercusión podría haber tenido, en teoría, la anulación de la Ley. Sin embargo, también en este ámbito los efectos de la Sentencia han de considerarse muy limitados.

Por una parte, el art. 40 de la LOTC establece en su apartado 1 que:

*“... las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad”.*

Por otra parte, además del marco normativo general, la propia sentencia contiene un pronunciamiento respecto de la eficacia de la misma, que limita sus efectos respecto a las actuaciones administrativas firmes (fundamento 11):

*“...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 [RCL 1979, 2383]), sino también por*

*exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes”.*

Por tanto, en aplicación de la LOTC y de lo dispuesto en la propia Sentencia, teniendo en cuenta los cortos y preclusivos plazos que han de transcurrir para que los actos administrativos ganen firmeza en la vía administrativa (uno o dos meses según el recurso sea administrativo o jurisdiccional, si se trata de actos expresos), se puede afirmar que, con carácter general, la practica totalidad de los actos administrativos dictados al amparo de la Ley 1/2002 habrían adquirido firmeza administrativa en el momento de la publicación de la Sentencia y, por tanto, actualmente no serán susceptibles de ser revisados.

En cualquier caso y pese a su carácter residual, no puede negarse la posible existencia de actuaciones amparadas en las autorizaciones previstas en la Ley 1/2002, que no hubieran ganado firmeza a la fecha de la publicación de la Sentencia, por lo que habrá que determinar los efectos sobre los mismos, de la anulación de la Ley 1/2002.

A estos efectos, resulta imprescindible hacer alusión a la conexión existente entre la legalidad administrativa y la legalidad financiera. Así, el Tribunal Constitucional ha tratado en varias de sus sentencias la distinción y relación existente entre la legalidad administrativa y presupuestaria<sup>12</sup>, estableciendo que “... *los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado no son fuente alguna de obligaciones; sólo 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. La fuente de éstas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que según derecho las generen...*”

Conforme a esa doctrina, ha de distinguirse entre obligaciones económicas y obligaciones de pago, siendo los requisitos de validez de las primeras, en general, ajenos a las consignaciones presupuestarias. Así, es posible deducir que las deficiencias del procedimiento presupuestario no “contaminan” al procedimiento sustancial salvo que las normas que regulan este último así lo prevean. Esta previsión puede existir con diferentes graduaciones en la relevancia que el acto de disciplina presupuestaria puede tener en el procedimiento sustancial.

De esta manera, puede ser que el requisito se prevea, pero que no se le confiera la cualidad de ser causa de nulidad, constituyendo en virtud del art. 63 de la Ley 30/1992 sólo defecto de forma o causa de anulabilidad y por tanto, en este último caso, convalidable.

También puede ocurrir que el acto de disciplina presupuestaria sea considerado un trámite esencial cuya ausencia acarrea la nulidad de pleno derecho, si bien constituye un trámite esencial del procedimiento de gestión presupuestaria pero no del procedimiento sustantivo, por lo que afectaría a la eficacia del acto sustantivo pero no a su validez, salvo

---

<sup>12</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional 294/1994, 13/1992 y 63/1986.

que venga exigido por la regulación del propio procedimiento sustantivo, en cuyo caso constituiría también trámite esencial de este último.

De entre las principales áreas de actuación administrativa, en lo que a gastos se refiere, sólo la regulación procedimental correspondiente a las subvenciones y a la contratación administrativa, exigen la existencia de crédito adecuado y suficiente como requisito de procedimiento cuya ausencia acarrea la nulidad de pleno derecho del acto administrativo, pero también es precisamente en estos campos, donde podemos delimitar los efectos individualizados de la sentencia en lo que a las actuaciones administrativas firmes se refiere.

En cuanto a las subvenciones, el Decreto Legislativo 1/1997 distingue tres procedimientos para la concesión de subvenciones: previsión nominativa expresa en los propios presupuestos, concesión directa por parte del Consejo de Gobierno y mediante convocatoria pública.

Las subvenciones nominativas y las concedidas directamente por el Consejo de Gobierno, no estarían amparadas por la irrevocabilidad prevista en la Sentencia, siempre que la anulación de la Ley supusiera la carencia de crédito, y la concesión no hubiera adquirido aun firmeza en vía administrativa cuando se publicó la Sentencia. Tratándose, en el caso de la concesión directa, de actos adoptados por el Consejo de Gobierno, y por los Consejeros de los Departamentos en el caso de las nominativamente previstas en los presupuestos, nos encontramos en ambos casos ante actos que finalizan la vía administrativa, y el plazo a tener en cuenta para determinar su firmeza es el de dos meses previstos por el artículo 46 de la Ley 29/1998, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Se han examinado las subvenciones nominativas concedidas durante el ejercicio 2002 con cargo a las Secciones incluidas en la anulada Ley 1/2002, constatando que la concesión de todas ellas había adquirido firmeza a la fecha de publicación de la Sentencia, no siendo por tanto revocables, por este motivo, en ningún caso.

Las subvenciones directas concedidas con cargo a las Secciones afectadas por la anulación de la Ley 1/2002 en los dos meses anteriores a la fecha de la publicación de la Sentencia, y que tampoco disponían de crédito en el presupuesto prorrogado resultante de la anulación son las siguientes:

<u>Tercero</u>	<u>Miles de euros</u>			<u>Objeto</u>
	<u>Importe</u>	<u>Prór.</u>	<u>Saldo</u>	
D. F. de Bizkaia	300		300	Sostenimiento guarderías infantiles
D. F. de Gipuzkoa	1.713	1.442	271	Sostenimiento de guarderías Infantiles
Centros docentes concertados	112			Coste liberados sindicales del Convenio de enseñanza privada (sep-dic/02)
Centros docentes privados (varios)	112			Coste liberados sindicales del Convenio de enseñanza privada (sep-dic/02)
Ikastolas de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia	65			Coste liberados sindicales en las Ikastolas (sep-dic/02)
anualizado	528	412	116	Coste liberados anualizado
Centros educativos	856	644	212	Centros afectados por disminución de unidades concertadas
Universidad de Mondragón	270	0	270	Inversión ordinaria 2002 del proyecto polo de Innovación Garaia



Centros de enseñanza privada concertados	5.303	14.890	0	Equiparación retributiva del personal docente de la red privada con la red pública
Fundación Gokai	468	0	468	Creación de puestos de trabajo adaptados para personas con discapacidad
EVE	900	0	900	Implantación de energía solar fotovoltaica en centros educativos
Fundación Donostia International Phisics Center	415	0	415	Remodelación del edificio sito en Ibaeta Auzoa
TOTAL:	10.906		2.652	

No obstante, en todos aquellos casos que no se encuentran amparados por la Sentencia, resulta necesario realizar también ciertas aclaraciones sobre su posible revisión, puesto que la calificación de la ilegalidad producida por la anulación la Ley 1/2002 resulta ciertamente difícil. Tal y como se ha advertido, la inexistencia de crédito en el momento de la concesión de la subvención debe ser calificada como nulidad de pleno derecho conforme al artículo 45.2 del Decreto Legislativo 1/1997, lo que conllevaría inicialmente la posibilidad de su revisión de oficio conforme al artículo 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en cualquier momento y a instancia de la propia administración o de algún interesado.

Sin embargo, se produce la circunstancia de que en el momento de adoptar el acto de concesión de la subvención, sí existía crédito amparado en las autorizaciones previstas en la anulada Ley 1/2002, lo que provoca dudas sobre si su anulación afectaría a la validez del acto, o únicamente a su eficacia. En caso de entender que afectaría a su validez, también puede preguntarse si la inexistencia sobrevenida de crédito suficiente o adecuado, debería ser considerado como nulo de pleno derecho, o simplemente anulable.

Por otro lado, en algunos de estos supuestos, la anulación de la Ley 1/2002 sólo afectó al importe del crédito, porque también la prórroga del presupuesto resultante de la anulación contemplaba crédito para la misma finalidad. En estos casos, en virtud de los principios de transmisibilidad y conservación de los actos, previstos en los artículos 64 y 65 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, la posible revocabilidad de estos actos sólo podría plantearse, en su caso, por el importe que superase el crédito previsto en el régimen de prórroga.

Poniéndonos en la peor de las hipótesis, es decir la de la nulidad radical de estos actos por inexistencia de crédito, también ha de quedar claro que, actualmente, su revisión no podría plantearse directamente por vía de recurso, por extemporánea, sino que sólo podría realizarse a través de la revisión de oficio prevista en el artículo 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y ésta no podría ser asumida sin más, ya que la propia Ley, en su artículo 106, limita las facultades de revisión cuando su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

En cuanto a las subvenciones concedidas mediante convocatoria pública, ha de distinguirse entre las normas reguladoras de la convocatoria y las concesiones individuales realizadas conforme a dichas normas. Respecto a los actos dictados al amparo de normas reguladoras que tuviesen prevista su financiación con cargo a autorizaciones contempladas

en la Ley 1/2001, no resultarán afectados en cuanto a su validez, puesto que incluso en el caso extremo de entender que nos encontramos ante reglamentos ilegales por falta de crédito, lo cual no ha sido determinado en ningún caso, la confirmación de esta circunstancia por los Tribunales no afectaría a los actos dictados a amparo del mismo, puesto que tal y como establece la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su artículo 73:

*Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzará efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente.*

En cuanto a la contratación administrativa, conforme al Decreto 136/1996, sobre régimen de la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la competencia correspondiente al órgano de contratación se atribuye inicialmente a los Consejeros de los Departamentos y a los representantes legales de los organismos autónomos pero, al menos en el ámbito de la Administración General, tales facultades se encuentran en la casi totalidad de los casos desconcentradas en órganos inferiores (Viceconsejeros o Directores) a través de los Decretos de estructura de los distintos Departamentos. Una excepción a esta última afirmación se da en el Departamento de Interior, donde el Consejero del Departamento mantiene importantes facultades como órgano de contratación<sup>13</sup>, pero dado que los créditos correspondientes a este Departamento no fueron aprobados en la Ley 1/2002, tampoco en este caso puede derivarse efecto concreto alguno en esta materia. En el resto, las adjudicaciones realizadas por los órganos de contratación no finalizan la vía administrativa, por lo que el recurso pertinente sería el administrativo de alzada, previsto en los artículos 114 y 115 de la Ley 30/1992, y el plazo para interponer este recurso es de un mes desde la fecha de notificación del acto. Teniendo en cuenta que el plazo de vigencia de las autorizaciones de gasto previstas en las Leyes de presupuestos termina con el ejercicio presupuestario el 31 de diciembre (en este caso de 2002), y teniendo en cuenta asimismo que los efectos de la Sentencia se producen a partir del 19 de febrero de 2003, puede afirmarse con carácter general que las adjudicaciones realizadas habrán ganado firmeza en vía administrativa, y no serán por tanto susceptibles de revisión.

Si a pesar de lo expuesto, se diese excepcionalmente la circunstancia de existir una adjudicación, sujeta al ámbito de aplicación del TRLCAP, que no tuviera carácter firme en el momento de publicación de la Sentencia, la invalidez del acto sólo podría predicarse si el contrato hubiese sido financiado con créditos previstos en la anulada Ley 1/2002, y que además no estuviesen previstos en el presupuesto prorrogado, aprobado por la Ley 4/1999, y lo más probable es que la comprobación de estas cuestiones resultara materialmente imposible en la actualidad, por los diversos factores que influyen en la determinación final de los créditos presupuestarios, tales como las modificaciones de créditos, o el nivel de

---

<sup>13</sup> Art. 4.2 del Decreto 358/1999, de 19 de octubre, por la que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Interior.



vinculaciones entre las distintas partidas. En última instancia, al igual que en el supuesto de las subvenciones, la posibilidad de revisión en la actualidad sólo podría venir a través de la revisión de oficio, en las mismas condiciones y con las mismas limitaciones señaladas para las subvenciones.

En el área de ingresos, la Ley 1/2002 modificaba varios artículos de la Ley 13/1998, de Tasas y Precios Públicos, e incrementaba de modo general en un 2%, todas aquellas tasas que fueran de cuantía fija. En este ámbito, y aunque la sentencia no recoja un pronunciamiento expreso al respecto, debe entenderse que el mantenimiento de las actuaciones firmes alcanza también a las derivadas de las liquidaciones que hubieran ganado firmeza con anterioridad a la publicación de la sentencia.

### III.2.3 EFECTOS DIRECTOS SOBRE ACTUACIONES POSTERIORES A LA SENTENCIA

En el cuadro que se expone a continuación, se compara de forma esquemática y resumida, el contenido de la anulada Ley 1/2002, con el de la Ley 4/1999 prorrogada, indicando igualmente resumidos, los efectos directos producidos por la Sentencia:

Ley 1/02	Materia	Ley 4/99	Diferencias	Efecto real
Art. 1	Pptos. de EITB	Art.4	Diferentes cuantías en pptos. de explotación y de capital.	Ninguno: eficacia limitada a 2002. Excepcionalmente, sobre actuaciones no firmes a la fecha de publicación de la sentencia. Los créditos de compromiso anulados se incluirán, en su caso, en los pptos. para 2003, bien como créditos de pago, bien como créditos de compromiso
Art. 2	Osakidetza	Art. 6	Diferentes cuantías en pptos. de explotación y de capital.	
Art. 3	Límite garantías	Art. 8	Diferente límite	Ninguno: eficacia limitada a 2002. Excepcionalmente, en actuaciones no firmes a la fecha de publicación de la sentencia.
Art. 4	Créditos de personal	Art. 13	Diferente grado de vinculación en organismos autónomos administrativos.	
Art. 5	Nuevas dotaciones	Art. 14	Sin diferencias	Ninguno
Art. 6	Gastos de funcionamiento	Art. 15		
Art. 7	Transf. y subv. Corrientes y de capital	Art. 16		
Art. 8	Incorporaciones al ppto. 2002	Art. 18		
Art. 9	Incremento de retribuciones	Art.20	Diferencias en la cuantía del fondo	Ninguno: Ejecutado y firme. Todas las actuaciones firmes son irrevisables
Art. 10	Requisitos para firmar Convenios colectivos	Art.22	Sin diferencias	Ninguno
Art. 11	Créditos de Haberes pasivos.	Art. 24	Misma redacción en Ley 1/2002 y Ley 4/1999. Pfo 2: Referido sólo a quienes prestaron servicios, a la Administración Autónoma del País Vasco desde el 7 de octubre de 1936 al 6 de enero	Ninguno. Pfo 1: Cumplimiento de legislación básica del Estado. Pfo.2: mismo incremento del 2% previsto en Ley 1/2002 y Ley 4/1999.

			de 1978.	
Art. 12	Módulos concertados centros	Art.25	Sin diferencias en este artículo. Diferencias en las cuantías de los módulos previstas en los anexos correspondientes.	Ninguno: eficacia limitada a 2002. Nuevos módulos a partir del 1/1/03 aprobados por la Ley 8/2002.
Art. 13	Tasas		Aunque el art.29 de la Ley 4/1999 se refiere tb. a las Tasas, cada uno introduce sus propias modificaciones con vocación de vigencia ilimitada.	Efectos sobre la regulación de las diferentes tasas. Desaparece, a partir de publicación de la sentencia, el incremento general del 2% para las Tasas de cuantía fija.
Art. 14	Informaciones periódicas y otras	Art. 31	La Ley 4/1999 incluía información sobre contratos de más de 10 millones de ptas.	Ninguno: eficacia limitada a 2002.
DA 1	Programas de empleo y formación	DA 1	Mismo contenido	Ninguno
DA 2	Renta básica	DA 2	Diferente modo de fijación de la renta básica (IMI en la Ley 4/1999)	Ninguno: eficacia limitada a 2002. Excepcionalmente, en actuaciones no firmes a la fecha de publicación de la sentencia. Nuevas cuantías a partir del 1/1/03 aprobados por la Ley 8/2002.
DA 3	Medidas financieras en vivienda	DA 4	Diferente redacción y diferencia en el límite de operaciones financieras a través de líneas de descuento	Ninguno: eficacia limitada a 2002. Excepcionalmente, en actuaciones no firmes a la fecha de publicación de la sentencia. Nuevo límite a partir del 1/1/03 aprobado por la Ley 8/2002.
DA 4	Fondo de promoción económica	DA 13	Diferencias en la finalidad del fondo y en normas de gestión del mismo.	Ninguno: eficacia limitada a 2002. Excepcionalmente, en actuaciones no firmes a la fecha de publicación de la sentencia. El texto de la Ley 1/2002 se reproduce en la Ley 8/2002 con efectos a partir del 1/1/03.
DA 5	Reorganización delegaciones territoriales	DA 7		
DA 6	Formación Profesional	DA 8		

DA 7	Operaciones financieras en vivienda y suelo.	DA 11	Sin diferencias	Ninguno
DA 8	Actuaciones en ciencia tecnología e innovación.	No	Contiene un mandato al Departamento de Hacienda para dictar normas y procedimientos de seguimiento de programas.	Ninguno: Desaparece el mandato. Las actuaciones firmes son irrevisables.
DA 9	Liquidación del Presupuesto en Euros.	No	La ley 4/1999 no contiene previsión similar	Ninguno por efecto directo de Reglamentos UE.
Anexo I	Créditos ampliables	Anexo III	Algunos créditos calificados como ampliables por la Ley 1/2002 no está recogidos como tales en la Ley 4/1999.	Ninguno: eficacia limitada a 2002. Excepcionalmente, en actuaciones no firmes a la fecha de publicación de la sentencia
Anexo II	Módulo centros concertados.	Anexo IV	Diferentes cuantías de los módulos	Ninguno: eficacia limitada a 2002. Las actuaciones firmes son irrevisables.  Nuevos módulos a partir del 1/1/03 aprobados por la Ley 8/2002.
Anexo referido al estado de gastos	Incluye las modificaciones al estado de gastos aprobadas por el Parlamento.	No	Indica las secciones del proyecto de pptos. aprobadas, detallando las modificaciones aprobadas por el parlamento	Sin efectos específicos. Los propios y generales provocados por la anulación de la Ley.  Mantenimiento de todas las actuaciones administrativas firmes.

Los efectos reales se encuentran limitados por la vigencia temporal de las leyes de contenido presupuestario. Los efectos directos se producen, por un lado, sobre las posibles incorporaciones de créditos al presupuesto correspondiente al ejercicio 2003. Por otro lado, también pueden derivarse efectos formales, en relación con la liquidación de los presupuestos, tanto del ejercicio 2001 como del 2002.

Las incorporaciones de créditos constituyen una excepción a los principios presupuestarios de anualidad y especialidad temporal, según los cuales, las autorizaciones de gasto previstas en los presupuestos tienen una vigencia temporal limitada al ejercicio presupuestario al que se refieren. Mediante esta figura, prevista en el Capítulo V, Título V del Decreto Legislativo 1/1994, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen Presupuestario de Euskadi, créditos correspondientes a un ejercicio ya finalizado, pueden ser incorporados en ciertas condiciones al presupuesto del ejercicio siguiente, siempre que cumplan ciertos requisitos.



Tras la anulación de la Ley 1/2002, los créditos que tengan origen en esta Ley, y no estuviesen igualmente autorizados por la prórroga de la Ley 4/1999, o lo estuviesen por un importe menor, no podrán ser incorporados, salvo que se refieran a situaciones decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada o mediante actuaciones administrativas firmes.

Respecto a la liquidación de los Presupuestos para el ejercicio 2001, la disposición adicional novena de la anulada Ley 1/2002 preveía su expresión en euros y, en esos términos fue aprobada por el Consejo de Gobierno para su presentación ante el Parlamento. No obstante, hay que decir que este artículo no alteraba en absoluto las condiciones y plazos de introducción de la moneda única, cuyo régimen jurídico no precisa, en principio, de más entramado jurídico que aquel que proporcionan los Reglamentos Comunitarios en su condición de normas de directa aplicación, por lo que su anulación no tiene efecto real alguno.

En cuanto a la liquidación de los Presupuestos Generales para 2002, entre la documentación exigida por el artículo 124 del Decreto Legislativo 1/1994 se encuentra la Liquidación del ejercicio presupuestario, integrado por una serie de cuadros demostrativos de los créditos de pago y de compromiso, así como de los ingresos, tanto de la Administración general como de todos los entes que forman la Administración institucional. En todos estos cuadros, se exige un detalle en el que se parte de los créditos de pago inicialmente autorizados.

El Gobierno ha presentado ante el TVCP/HKEE la liquidación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2002, en cuya presentación, se parte de los créditos finales de los presupuestos del ejercicio anterior, e incluye dentro de una columna específica destinada a los ajustes del régimen de prórroga, los efectos producidos en los créditos prorrogados por la Ley 1/2002, entre otros. Lo cierto es que esta presentación no tiene en cuenta la anulación de la Ley 1/2002 por parte del TC, pero también se ha de decir que nos encontramos ante una cuestión formal de difícil o imposible solución, puesto que el mantenimiento de las actuaciones firmes provoca que no sea posible, partiendo de los créditos iniciales teóricos resultantes tras la anulación de la Ley 1/2002, reflejar coherentemente los datos de la ejecución presupuestaria real. No obstante, esta dificultad no excusa la ausencia en la Liquidación de toda referencia a la Sentencia del TC que anula la Ley 1/2002.

### III.3 EFECTOS INDIRECTOS DE LA SENTENCIA

Los efectos indirectos de esta sentencia son los producidos por la doctrina emanada del TC respecto al supuesto planteado. La Sentencia produce unos efectos directos muy limitados, puesto que la norma impugnada, al no ser suspendida, mantuvo su vigencia durante el ejercicio presupuestario al que se refería. No obstante, el propio TC examina y descarta la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, puesto que sus sentencias dictadas en recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, van más allá del supuesto concreto que se cuestiona y de las partes que participan en el mismo. Por un lado, las sentencias recaídas en recursos de inconstitucionalidad vinculan a todos los poderes públicos y tienen efectos generales desde

su publicación en el BOE (art. 38.1 LOTC). Por otro lado, la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia recaída sobre Leyes, disposiciones o actos enjuiciados por el Tribunal Constitucional ha de entenderse corregida por la doctrina derivada de las sentencias y autos que resuelvan los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad (art. 40.2 LOTC).

Por tanto, la doctrina emanada de las Sentencias dictadas por el TC en los recursos de inconstitucionalidad, va más allá del supuesto concreto del recurso, y de las partes que participan en el mismo, debiendo ser asumida por todos los poderes públicos, incluidos los tribunales ordinarios, y en lo que a la Sentencia 3/2003 se refiere, puede decirse además, que estos efectos indirectos tienen mucha mayor trascendencia que los directos, ya que lo realmente importante de esta Sentencia es precisamente su doctrina.

De esa doctrina, cabe destacar en primer lugar el alcance dado al art. 134.2 de la Constitución, referido a los principios presupuestarios de unidad y universalidad. El TC establece, por un lado, que este artículo constituye el contenido “propio, mínimo y necesario” de la Ley de Presupuestos, pudiendo hablarse incluso de una reserva constitucional de contenido de la Ley de presupuestos.

El TC había tenido ocasión de pronunciarse sobre el contenido de las Leyes de presupuestos, pero examinando principalmente los límites máximos de éstas, es decir, estableciendo las materias que podían ser incluidas en esta Ley, además de las autorizaciones de ingresos y gastos<sup>14</sup>. En la Sentencia 3/2003, el examen constitucional de la Ley 1/2002 se realiza desde la perspectiva del contenido mínimo y necesario, llegando a la conclusión de que este contenido mínimo se concreta en el cumplimiento de los principios de anualidad, unidad y universalidad previstos en el art. 134.2 CE. Además, al tratarse de “principios consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario”, extiende la reserva constitucional del art. 134.2 CE, a los presupuestos de las CCAA, y de manera concreta a la CAPV, puesto que así viene recogido además en el art. 21.1 de la LOFCA, e incluso en el propio Estatuto de Autonomía y en la normativa autonómica de régimen presupuestario. Una primera consecuencia derivada de lo anterior y previamente reconocida por todas las partes del conflicto sería, por tanto, que una Ley no puede considerarse de presupuestos si no incluye ese contenido propio, mínimo y necesario concretado en los principios de anualidad, unidad y universalidad.

La cuestión central, radica por tanto en el necesario respeto, a la hora de configurar el presupuesto, de los principios de unidad y universalidad. Los presupuestos para un ejercicio, pueden ser consecuencia de la aprobación específica de los mismos por parte del Parlamento o, en su defecto, de la prórroga de los anteriores, pero en ambos casos, los presupuestos deben, en principio, recoger todos los ingresos y todos los gastos previstos para el ejercicio, y en la medida en que esto no sea así, bien porque la Ley de presupuestos no incluya todos los ingresos y gastos, o bien por que la mayoría de éstos se incluyan en una Ley distinta a la de presupuestos, habrá un incumplimiento de esa reserva de contenido mínimo establecida en la Constitución y en el bloque de la constitucionalidad.

---

<sup>14</sup> SSTC 174/1998, de 23 de julio; 203/1998, de 15 de octubre y 32/2000, de 3 de febrero.

Una tercera cuestión, de gran importancia de cara al futuro, es la de la posibilidad de modificar los presupuestos mediante una nueva Ley, que no tenga la consideración de Ley de presupuestos. El TC admite esta posibilidad, como no podía ser de otra manera, puesto que esta posibilidad se encuentra prevista incluso en el mismo art. 134.5 CE, pero limita esta posibilidad a modificaciones puntuales y consecuencia únicamente de circunstancias sobrevenidas que exijan la realización de un gasto inaplazable. El TC hace un breve repaso de las distintas normas con rango de Ley que en el Estado han modificado los presupuestos generales, considerando en todos los casos, que sí cumplían con ese carácter puntual e inaplazable señalado. Igualmente, se refiere a la Ley 2/1999, de 25 de junio, del Parlamento Vasco, de medidas complementarias en materia económica, presupuestaria y financiera para el ejercicio 1999, a la que también le reconoce ese mismo carácter.

En el ámbito de la legislación autonómica, esta posibilidad se encuentra recogida con bastante amplitud en 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. Su artículo 6.3 dice al respecto que:

*“3.- En el supuesto de que existan normas legislativas de modificación o complemento de las contenidas en las Leyes de Presupuestos Generales de Euskadi, aquéllas tendrán la misma naturaleza y régimen que éstas, con independencia de cuál sea el período de vigencia, ordinario o prorrogado, en que incidan”.*

Pese a esta abierta formulación prevista en el Decreto Legislativo 1/1997, la Sentencia del TC deja claro que la posibilidad de modificar los Presupuestos generales mediante Ley ordinaria (ordinaria en el sentido de no ser la de presupuestos, y no en otro), sean éstos los específicamente aprobados para el ejercicio, o sean los aplicables en régimen de prórroga, se limita a modificaciones puntuales y consecuencia únicamente de circunstancias sobrevenidas que exijan a realización de un gasto inaplazable.

Esta última conclusión tiene gran trascendencia, pero también gran dificultad de concretar en la práctica, puesto que requerirá examinar, cada vez que nos encontremos con una Ley de estas características, si se limita a modificaciones puntuales, sobrevenidas e inaplazables o si, por el contrario, a través de estas nuevas normas, se pretende hacer un nuevo presupuesto sin pasar por el procedimiento expresamente previsto para su aprobación. En cualquier caso, pueden servir como referencia orientativa, los casos precedentes ya citados y admitidos por el propio TC como supuestos inaplazables, incluidas la ya citada Ley 2/1999, o la no recurrida Ley 2/2002, estas dos últimas del Parlamento Vasco.

El TC considera también, que la Ley 1/2002 resulta contraria al principio constitucional de Seguridad Jurídica, pero la doctrina incluida en los dos argumentos en los que se apoya es, en una parte, una consecuencia de lo ya mencionado sobre el contenido mínimo reservado a la Ley de presupuestos, mientras que, por lo que a la falta de publicación se refiere, se trata de un hecho objetivo.

Sí resulta importante, por último, hacer referencia a la cuestión de la tramitación parlamentaria dada a la Ley 1/2002, y más concretamente, a la votación final de los Presupuestos, no como documento único y en una sola votación, sino por secciones. Aunque esta cuestión no haya sido expresamente resuelta por la Sentencia, sí puede considerarse que con el pronunciamiento producido se ha dado también, indirectamente, una clara respuesta a esta cuestión, rechazando la posibilidad de que la votación final de los presupuestos se realice de esa manera. Al rechazar la posibilidad de que una Ley de presupuestos pueda contener sólo las autorizaciones o el texto correspondientes a algunas de las secciones, se rechaza también la posibilidad de que la votación se realice de esta manera, puesto que, en caso contrario, bastaría con que una de las distintas votaciones resultase contraria a la sección propuesta, para entender que todas las demás secciones han sido igualmente rechazadas. En definitiva, es una conclusión nuevamente derivada de la aplicación de los principios de unidad y universalidad previstos en la Constitución y en el bloque de la constitucionalidad.

Se ha de advertir finalmente, que toda la doctrina recogida en la sentencia es igualmente aplicable a las Normas Presupuestarias de los Territorios Históricos, puesto que, como ya se ha adelantado, las sentencias recaídas en recursos de inconstitucionalidad vinculan a todos los poderes públicos y tienen efectos generales desde su publicación en el BOE (art. 38.1 LOTC).

#### IV. CONCLUSIONES

1. La Sentencia 3/2003, estima el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero, declarándola inconstitucional y nula. Por tanto, la primera conclusión a reseñar, es la de los efectos generales desde su publicación y su vinculación a todos los poderes públicos, así como el carácter firme, de esta Sentencia.
2. Al ser anulada la Ley 1/2002, desaparecen del ordenamiento jurídico, las modificaciones contempladas, principalmente sobre la Ley 4/1999, recobrando por tanto su vigencia las previsiones de esta última, en los términos legales y temporales previstos para el régimen de prórroga, y con las modificaciones y previsiones contenidas en la Ley 2/2002.
3. Los efectos directos de la Sentencia son muy limitados. A pesar de la declaración de nulidad de la Ley 1/2002 y, por tanto, de las autorizaciones de gasto previstas en la misma, la no suspensión de la vigencia de la Ley durante la tramitación del recurso, la vigencia temporal de las autorizaciones previstas en la misma, el artículo 40 de la LOTC y la propia Sentencia, provocan que los efectos directos de la Sentencia sólo sean apreciables en materia de Tasas (incremento general del 2% en las de cuantía fija y ciertos artículos de la Ley 13/1998), en algunos problemas formales en la presentación de las liquidaciones de los presupuestos correspondientes al ejercicio 2001 y 2002, y en las posibles incorporaciones de créditos al presupuesto del ejercicio 2003.
4. Los efectos más importantes de la Sentencia son los indirectos, producidos por la doctrina emanada de la misma, que puede resumirse en los siguientes enunciados:

- Una Ley no puede considerarse de presupuestos si no incluye el contenido propio, mínimo y necesario previsto en la Constitución y en el bloque de la constitucionalidad, y concretado en los principios de anualidad, unidad y universalidad.
  - Los presupuestos deben, en principio, recoger todos los ingresos y todos los gastos previstos para el ejercicio, y en la medida en que esto no sea así, bien porque la Ley de presupuestos no incluya todos los ingresos y gastos, o bien por que la mayoría de éstos se incluyan en una Ley distinta a la de presupuestos, habrá un incumplimiento de esa reserva de contenido mínimo establecida en la Constitución y en el bloque de la constitucionalidad.
  - La posibilidad de modificar los Presupuestos generales mediante Ley ordinaria (ordinaria en el sentido de no ser la de presupuestos, y no en otro), sean éstos los específicamente aprobados para el ejercicio, o sean los aplicables en régimen de prórroga, se limita a modificaciones puntuales y consecuencia únicamente de circunstancias sobrevenidas que exijan a realización de un gasto inaplazable.
  - Al rechazar la posibilidad de que una Ley de presupuestos pueda contener sólo las autorizaciones o el texto correspondientes a algunas de las secciones, se rechaza también la posibilidad de que la votación se realice de esta manera, puesto que, en caso contrario, bastaría con que una de las distintas votaciones resultase contraria a la sección propuesta, para entender que todas las demás secciones han sido igualmente rechazadas.
5. Toda la doctrina recogida en la sentencia es igualmente aplicable a las Normas Presupuestarias de los Territorios Históricos, puesto que las sentencias recaídas en recursos de inconstitucionalidad vinculan a todos los poderes públicos y tienen efectos generales desde su publicación en el BOE (art. 38.1 LOTC).



Sentencia 3/2003 del  
Tribunal Constitucional  
sobre el recurso de  
Inconstitucionalidad de la  
Ley 1/2002 del Parlamento Vasco  
Nº 2872/2002



**RTC 2003\3**

**Sentencia Tribunal Constitucional núm. 3/2003 (Pleno ), de 16 enero**

Jurisdicción: Constitucional

Recurso de Inconstitucionalidad núm. 2872/2002.

**Ponente:** D. Eugeni Gay Montalvo.

PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO: LEYES DE PRESUPUESTOS: Evolución histórica: nacen vinculadas al parlamentarismo: institución esencial para el Estado social y democrático de derecho; Naturaleza y contenido: vehículo de dirección de la política económica del Gobierno; ley en la que deben figurar tanto los ingresos como los gastos: funciones; Principios aplicables: unidad, universalidad, anualidad y reserva de su contenido; Vigencia temporal: posibilidad constitucional de prórroga: la prórroga es un mecanismo excepcional que opera en bloque y automáticamente. HACIENDA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: Presupuestos de las Comunidad Autónomas: principios aplicables: reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio: aplicación a las leyes de presupuestos de las CCAA: PAIS VASCO: PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA: Principios aplicables: LEY QUE APRUEBA DETERMINADAS MEDIDAS PRESUPUESTARIAS PARA 2002: Naturaleza: no es la ley de presupuestos: carece del contenido mínimo, indisponible y necesario que debe contener dicha ley: no recoge en un único documento la totalidad de los ingresos previstos, ni incluye la preceptiva autorización máxima del gasto; Norma contraria a la CE y al bloque de constitucionalidad: vulneración de los principios de unidad y universalidad presupuestaria: vulneración de los principios de seguridad jurídica y de publicidad de las normas en su integridad; Inconstitucionalidad: efectos: no deben revisarse las situaciones decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, ni las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes: aplicación de los derechos de terceros de buena fe y del principio de seguridad jurídica.

*Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 enero, relativa a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco: estimación: inconstitucionalidad y nulidad de la mencionada Ley.*

### **Texto:**

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 (RCL 2002, 626 y LPV 2002, 65). Han comparecido el Parlamento y el Gobierno Vasco, a través de los Letrados de sus Servicios Jurídicos, don Alberto F. L. y doña María Teresa A. G., 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 (RCL 2002, 626 y LPV 2002, 65), 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 [RCL 1978, 2836], 25 y 44 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco [RCL 1979, 3028 y LPV 1980, 10] y 21 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas [RCL 1980, 2165]), 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 (LPV 1983, 308).

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 septiembre (RCL 1995, 2236 y LPV 1995, 75), 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 (RCL 2002, 1414 y LPV 2002, 125), 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 (RCL 1978, 2836); 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 (RCL 1980, 2165) 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 (RTC 1986, 14), que enjuició la Ley 12/1983, de 22 de junio (RCL 1983, 2908 ccaa y LPV 1983, 1037), 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 (RCL 1979, 3028 y LPV 1980, 10) 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 [RTC 1994, 116], 174/1998 [RTC 1998, 174], 130/1999 [RTC 1999, 130] y 180/2000 [RTC 2000, 180]).

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 [RCL 2001, 3031], 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 (RCL 1995, 2236 y LPV 1995, 75), 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 (LPV 1983, 308) (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 [RTC 1998, 203]). 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 [RTC 1998, 174], 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 (RCL 2002, 626 y LPV 2002, 65) 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 cómo 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 (RCL 1982, 552) (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 [RTC 1990, 150], 174/1998 [RTC 1998, 174] y 203/1998 [RTC 1998, 203]) 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 cuál 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 (RCL 2002, 1414 y LPV 2002, 125), 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 (RCL 1979, 2383)(LOT), 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 A. G., 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 (RCL 1979, 2383).

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 F. L., 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 (RCL 2002, 626 y LPV 2002, 65), 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 (RCL 2000, 296 y LPV 1999, 446), 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 [RCL 1988, 1966, 2287] 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 (RCL 1999, 2021 y LPV 1999, 275), 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 (RCL 1978, 2836), 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 (RCL 2002, 1414 y LPV 2002, 125), de medidas presupuestarias, pudiera tener sobre la inconstitucionalidad pretendida de la Ley 1/2002, afirma el Letrado del Parlamento Vasco que aquella 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 (RCL 2002, 626 y LPV 2002, 65) 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 [RCL 2000, 296 y LPV 1999, 446]), en recta aplicación de lo establecido en el art. 134.4 CE [RCL 1978, 2836], el art. 21.2 LOFCA [RCL 1980, 2165], 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 [RCL 2002, 1414 y LPV 2002, 125], 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 período 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 (RCL 1983, 2922 ccaa y LPV 1983, 2080), 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 (RCL 1978, 2836) 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 [RTC 1982, 86])- 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 (RCL 1979, 3028 y LPV 1980, 10) y de las normas que en su desarrollo se han dictado, como el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre (RCL 1998, 270 y LPV 1998, 19), 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 (RCL 1995, 2236 y LPV 1995, 75), 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 [RTC 1987, 126]). 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» (F. 1.ª de la STC 99/1987 [RTC 1987, 99]). 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 del 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 (LPV 1983, 308). 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 [RTC 1981, 27], F. 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 [RTC 1986, 15]) o de las exigencias de claridad y sencillez que de aquel 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 períodos 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 (RTC 1990, 150), 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 (RTC 1990, 46), 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 JURIDICOS

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 (RCL 2002, 626 y LPV 2002, 65). Concretamente, imputa el Abogado del Estado a la citada Ley, en primer lugar, la vulneración del apartado 2 del art. 134 CE (RCL 1978, 2836), del art. 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre (RCL 1980, 2165), de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), así como del art. 44 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre (RCL 1979, 2383), por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (RCL 1979, 3028 y LPV 1980, 10) (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 [RCL 1995, 2236 y LPV 1995, 75], 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 (RCL 2000, 296 y LPV 1999, 446), 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 (LPV 1983, 308), 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 (RCL 1988, 1966, 2287), 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 solo 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 (LPV 2002, 442), 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 (RCL 1978, 2836) 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 (RCL 1978, 2836). 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 [RTC 1995, 185], F. 3; y 233/1999, de 13 de diciembre [RTC 1999, 233], FF. 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 (RTC 1981, 27), F. 2; 65/1987, de 21 de mayo (RTC 1987, 65), F. 3; 76/1992, de 14 de mayo (RTC 1992, 76), F. 4 a); 178/1994, de 16 de junio (RTC 1994, 178), F. 5; 171/1996, de 30 de octubre (RTC 1996, 171), F. 2; 203/1998, de 15 de octubre (RTC 1998, 203), F. 3; 234/1999, de 16 de diciembre (RTC 1999, 234), F. 4; 32/2000, de 3 de febrero (RTC 2000, 32), F. 5; 180/2000, de 29 de junio (RTC 2000, 180), F. 4; 274/2000, de 15 de noviembre (RTC 2000, 274), F. 4; 62/2001, de 1 de marzo (RTC 2001, 62), F. 4; 109/2001, de 26 de abril (RTC 2001, 109), F. 5; 24/2002, de 31 de enero (RTC 2002, 24), F. 5; y 67/2002, de 21 de marzo (RTC 2002, 67), F. 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 (RTC 1982, 84), F. 3; 65/1987, de 21 de mayo (RTC 1987, 65), F. 5; 134/1987, de 21 de julio (RTC 1987, 134), F. 6; 65/1990, de 5 de abril (RTC 1990, 65), F. 3; 76/1992, de 14 de mayo (RTC 1992, 76), F. 4 a); 16/1996, de 1 de febrero (RTC 1996, 16), F. 6; 203/1998, de 15 de octubre (RTC 1998, 203), F. 3; 33/2000, de 3 de febrero (RTC 2000, 33), F. 5; 274/2000, de 15 de noviembre (RTC 2000, 274), F. 4]. En efecto, como señalamos en la STC 13/1992, de 6 de febrero (RTC 1992, 13), 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» (F. 5). Y, en relación con las subvenciones, dijimos en la STC 68/1996, de 18 de abril (RTC 1996, 68), 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» (F. 9). Así lo señala expresamente para el ámbito estatal el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (RCL 1988, 1966, 2287), 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 (RTC 1992, 76) [F. 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 [RTC 1981, 27], F. 2, y luego se reiteró, por ejemplo, en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo [RTC 1986, 63], F. 5; 68/1987, de 21 de mayo [RTC 1987, 68], F. 4; 76/1992, de 14 de mayo [RTC 1992, 76], F. 4; y 274/2000, de 15 de noviembre [RTC 2000, 274], F. 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 (RTC 2001, 109), F. 5; en el mismo sentido, SSTC 65/1987, de 21 de mayo (RTC 1987, 65), F. 4; 65/1990, de 5 de abril (RTC 1990, 65), F. 4; 76/1992, de 14 de mayo (RTC 1992, 76), F. 4 a); 234/1999, de 16 de diciembre (RTC 1999, 234), F. 4; 32/2000, de 3 de febrero (RTC 2000, 32), F. 5; y 67/2002, de 21 de marzo (RTC 2002, 67), F. 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, F. 4; 16/1996, de 1 de febrero [RTC 1996, 16], F. 6; 61/1997, de 20 de marzo [RTC 1997, 61], F. 2; 174/1998, de 23 de julio [RTC 1998, 174], F. 6; 130/1999, de 1 de julio [RTC 1999, 130], F. 8; 131/1999, de 1 de julio [RTC 1999, 131], F. 2; 234/1999, de 16 de diciembre [RTC 1999, 234], F. 4; 32/2000, de 3 de febrero [RTC 2000, 32], F. 5; y 274/2000, de 15 de noviembre [RTC 2000, 274], F. 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 [RTC 1999, 131], F. 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 (RTC 2000, 32) (F. 2), 109/2001, de 26 de abril (RTC 2001, 109) (F. 5), y 67/2002, de 21 de marzo (RTC 2002, 67) (F. 3), que «son las Leyes que cada año aprueban los presupuestos generales del Estado», y en la STC 195/1994, de 28 de junio (RTC 1994, 195), que la «específica función que constitucionalmente se atribuye a este tipo de Leyes» es «aprobar anualmente los presupuestos generales del Estado» (F. 2). Así lo establece claramente para las Leyes de presupuestos del Estado el art. 134.2 CE (RCL 1978, 2836) 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 (RCL 1988, 1966, 2287) 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 (RTC 1998, 174) (en relación con los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992 [RCL 1992, 13763 y LARG 1992, 67]), y reiteramos en las SSTC 130/1999, de 1 de julio (RTC 1999, 130) (con relación a los presupuestos generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1993 [RCL 1993, 2468 y LCTB 1993, 31]), 180/2000, de 29 de junio (RTC 2000, 180) (con relación a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 1993 [RCL 1993, 1254 y LLR 1993, 73]) y, finalmente, 274/2000, de 15 de noviembre (RTC 2000, 274) (en relación con presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997 [RCL 1997, 403 y LCAN 1996, 332]), 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 (RCL 1978, 2836) 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 [RCL 1980, 2165]) 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 [RTC 1994, 116], F. 5, en relación con los presupuestos generales de Navarra para 1985 [RCL 1985, 397 y LNA 1984, 3119]; también las SSTC 174/1998, de 23 de julio [RTC 1998, 174], F. 6; 130/1999, de 1 de julio [RTC 1999, 130], F. 5; 180/2000, de 29 de junio [RTC 2000, 180], F. 5; y 274/2000, de 15 de noviembre [RTC 2000, 274], F. 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 [RCL 1979, 3028 y LPV 1980, 10]). 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 (RCL 1998, 270 y LPV 1998, 19), 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 (RCL 1995, 2236 y LPV 1995, 75), 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 1/1994 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 (LPV 1983, 308), 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 1/2002, de 23 de enero (RCL 2002, 626 y LPV 2002, 65), 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 (RCL 1978, 2836) y 21 LOFCA (RCL 1980, 2165). 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 (RCL 1989, 3028 y LPV 1980, 10) y la legislación de la Comunidad Autónoma Vasca aplicable (Decretos Legislativos 1/1994 [RCL 1995, 2236 y LPV 1995, 75] y 1/1997 [RCL 1998, 270 y LPV 1998, 19]), 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 (RCL 2000, 296 y LPV 1999, 446), 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 (RCL 2002, 626 y LPV 2002, 65), 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 [RCL 2002, 1414 y LPV 2002, 125], 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 [RCL 1998, 270 y LPV 1998, 19]). 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 € 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 € 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 (RCL 2000, 296 y LPV 1999, 446), 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 € 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 €), 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 €y de 4.920.000 € respectivamente), así como a financiar concretas inversiones y operaciones financieras (en cuantía de 104.041.500 €y de 388.360.000 € respectivamente).

9 De todo lo anterior se deduce que la Ley 1/2002, de 23 de enero (RCL 2002, 626 y LPV 2002, 65), 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 [RCL 1980, 2165] y 44 EAPV [RCL 1979, 3028 y LPV 1980, 10]), concretamente, a los principios de unidad y universalidad presupuestaria recogidos en los arts. 134 CE (RCL 1978, 2836), 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 (RCL 2000, 296 y LPV 1999, 446), 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 (RCL 2002, 1414 y LPV 2002, 125), 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 (RCL 1995, 2235 y LPV 1995, 75), 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 (RCL 1982, 3500 y RCL 1983, 117), 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 (RCL 1989, 2761 y RCL 1990, 38), 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 (RCL 1992, 1641), 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 (RCL 1995, 3525 y RCL 1996, 165), 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 (RCL 1996, 230), 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, de 25 de junio (RCL 1999, 2021 y LPV 1999, 275), 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 sólo 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 €. 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 (RCL 2002, 1414 y LPV 2002, 125), 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 [RCL 1978, 2836]), 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 [RTC 1990, 65], F. 3; 76/1992, de 14 de mayo [RTC 1992, 76], F. 4; 116/1994, de 18 de abril [RTC 1994, 116], F. 8; 178/1994, de 16 de junio [RTC 1994, 178], F. 5; 195/1994, de 26 de julio [RTC 1994, 195], F. 2; 61/1997, de 20 de marzo [RTC 1997, 61], F. 2; 174/1998, de 23 de julio [RTC 1998, 174], F. 6; 203/1998, de 15 de octubre [RTC 1998, 203], F. 3; 130/1999, de 1 de julio [RTC 1999, 130], F. 8; 131/1999, de 1 de julio [RTC 1999, 131], F. 2; 234/1999, de 16 de diciembre [RTC 1999, 234], F. 5; 32/2000, de 3 de febrero [RTC 2000, 32], F. 5, y 174/2000, de 15 de noviembre [RTC 2000, 174], F. 4). Por ello, es evidente que dicho principio resulta vulnerado cuando una norma, como la Ley 1/2002 (RCL 2002, 626 y LPV 2002, 65), que no es la de los presupuestos generales a la que aluden los arts. 134.2 CE, 21.1 LOFCA (RCL 1980, 2165) y 44 EAPV (RCL 1979, 3028 y LPV 1980, 10), 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 [RTC 2000, 104], F. 7; y 235/2000, de 5 de octubre [RTC 2000, 235], F. 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 dé 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 [RTC 1989, 179], F. 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 1/2002, de 23 de enero (RCL 2002, 626 y LPV 2002, 65), es contraria a los arts. 9.3 y 134 CE (RCL 1978, 2836), 21 LOFCA (RCL 1980, 2165) y 44 EAPV (RCL 1979, 3028 y LPV 1980, 10) 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 [RCL 1979, 2383]), 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 (RCL 2002, 626 y LPV 2002, 65), 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 Pérez.-Firmado y rubricado.

Voto particular

Que formulan los Magistrados Excmos. Sres. D. Tomás S. Vives Antón, D. Pablo García Manzano, D<sup>a</sup> María Emilia Casas Baamonde y D<sup>a</sup> 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 (RCL 2002, 626 y LPV 2002, 65), 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 (RTC 1981, 11), «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» (F. 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» (F. 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 (RCL 2000, 296 y LPV 1999, 446) 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 [RCL 1998, 270 y LPV 1998, 19])» (F. 8). También reconoce la Sentencia que la Ley impugnada 1/2002 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 (FF. 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» (F. 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 F. 9 y también en su F. 11 (o, al menos, así podría entenderse dada la oscuridad con que se expresa) tras haber dicho previamente, en su F. 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 (RCL 2002, 626 y LPV 2002, 65) no reside «prima facie», como la Sentencia entiende, en que vulnera los principios de unidad y de universalidad del art. 134.2 CE (RCL 1978, 2836). 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 F. 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 (RCL 1980, 2165) 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 [RCL 2002, 1414 y LPV 2002, 125] 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 (RCL 1995, 2236 y LPV 1995, 75), 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 [RCL 2000, 296 y LPV 1999, 446]), 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 (RCL 2002, 626 y LPV 2002, 65), vulnera directamente es el propio régimen de la prórroga presupuestaria, mecanismo excepcional que sólo 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 (RCL 1978, 2836), 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 (RCL 1988, 1966, 2287) «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 (RCL 1998, 270 y LPV 1998, 19) (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 (RCL 1980, 2165).

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 (RCL 2002, 626 y LPV 2002, 65), 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 (RCL 2002, 1414 y LPV 2002, 125) 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 (RCL 2000, 296 y LPV 1999, 446), 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 (RCL 1995, 2236 y LPV 1995, 75) 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 F. 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 (RCL 1999, 2021 y LPV 1999, 275), 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 (RCL 2002, 626 y LPV 2002, 65), 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.