

LA DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DE LA PRORROGA DE PRESUPUESTOS (*)

FRANCISCO ESCRIBANO

1. El régimen jurídico de la institución presupuestaria es un entramado lógico. Un entramado que exige una lectura cohesionada de cada uno de sus componentes. Todos responden a una idea y, a su vez, una idea les da cohesión y articulación.

Los Presupuestos son el resultado de un ejercicio condominal del poder. El artículo 134.1 CE los concibe con el resultado de la confluencia de dos competencias perfectamente aislables, atribuidas a dos centros diferenciados de poder: el ejecutivo y el legislativo. Ambas tienen una disciplina propia y específica, no asimilable a ninguna otra de las que constitucionalmente se consagran —claramente diferenciables tanto por la fuente en que se concretan, aunque formalmente adopten la forma de ley, cuanto por la disciplina jurídica que fija su ejercicio— el cual es la manifestación exclusiva y excluyente de una concreta función: la función presupuestaria.

El TC en un largo y fatigoso camino ha ido dando cuerpo y encarnadura a los diversos párrafos del artículo 134 CE.

Directamente relacionadas, como posteriormente se verá, con la que ha de ocupar nuestra atención se encuentran las siguientes cuestiones.

En primer lugar, el carácter temporal de la norma que contiene el plan presupuestario.

En segundo lugar el contenido de los Presupuestos: tanto por lo que debe contener de forma inexcusable o inexorable, cuanto por lo que se refiere a

(*) Texto de mi intervención en el Curso de Doctorado organizado por el Departamento de Derecho Financiero y Tributario de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid en colaboración con el Instituto de Estudios Fiscales.

aquel contenido eventual o posible, con las limitaciones que el párrafo 7 del artículo 134 contiene.

En tercer lugar, la posibilidad de distinguir, con consecuencias jurídicas apreciables, entre Presupuestos propiamente dichos y su articulado.

En cuarto lugar, la previsión por la norma constitucional de que no se hubieren aprobado los Presupuestos para un determinado ejercicio y su consecuencia asimismo prevista: la prórroga. En directa conexión con ésta, la duración máxima posible de la misma, o lo que es igual, la posibilidad de que durante un ejercicio no se aprueben Presupuestos o, alternativamente, que cualquier otra fuente jurídica, distinta de la Ley de Presupuestos, supla su función en todo o en parte.

2. La norma constitucional en el párrafo 4 del artículo 134 es tajante en una afirmación que es, a su vez, consecuencia de la caracterización que de la institución presupuestaria se ha hecho en el párrafo 2 del artículo 134. Por tener carácter anual, los Presupuestos deben ser presentados cada año y deben, asimismo, ser aprobados cada año. La previsión del párrafo 4 supone una implícita afirmación: la imposibilidad de estar sin Presupuestos, de ahí que se establezca la prórroga de los del ejercicio anterior, si llegado el primer día del ejercicio económico correspondiente no se ha producido la aprobación de los nuevos. Ello significa claramente la necesidad de regirse por una norma presupuestaria: no se pueden válidamente realizar pagos sin un Presupuesto que lo autorice y si no hay Presupuestos nuevos, han de considerarse *automáticamente* prorrogados los del ejercicio anterior. La prórroga no tiene señalado un término, o mejor dicho, sí lo tiene señalado aunque de forma bien indeterminada: hasta la aprobación de los nuevos.

Me interesa subrayar dos aspectos de este párrafo 4 del art. 134. La necesidad de que exista un Presupuesto —nuevo o prorrogado—, en primer lugar; en segundo lugar, que la prórroga no es decisión atribuida a ningún órgano específico. La automaticidad forma parte del mandato constitucional. Se producirá automáticamente como consecuencia de un hecho preciso y claro. Siempre que el primer día del ejercicio correspondiente no haya Presupuesto nuevo.

La prórroga es el corolario de la inexorabilidad de la existencia de una norma Presupuestaria que proporcione el marco de legalidad de la actividad de gasto del ente público. La existencia de un Presupuesto —nuevo o prorrogado— es inexorable.

La norma no se refiere a la multiplicidad de causas que pueden provocar la inexistencia de Presupuesto el primer día del ejercicio correspondiente.

Dada la caracterización que hemos realizado de la norma presupuestaria estas causas pueden imputarse a cualquiera de los dos centros de poder que

tienen atribuidas competencias en relación con la institución presupuestaria. Por ceñirnos a las que hasta ahora se han producido, podríamos citar como causas de la no aprobación de nuevos Presupuestos la inexistencia de Cámaras por su disolución, o bien, como variante de ésta, las apenas formadas sin tiempo efectivo para aprobar una nueva norma presupuestaria. La retirada del Presupuesto previamente presentado, como ocurrió en la Comunidad Autónoma de Andalucía por el ejercicio de 1995 o, como ha ocurrido recientemente, el rechazo de los Presupuestos presentados por el Gobierno, que podríamos clasificar como la causa típica de inexistencia de Presupuestos y necesidad de acudir a la cláusula de la prórroga automática. Tiene, además, esta causa de la prórroga un valor añadido para las consideraciones que posteriormente se realizarán que conviene dejar ya advertido.

Si el Presupuesto es la consecuencia de un acuerdo, el corolario de un consenso entre las Cortes Generales y el Gobierno, la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior supone exactamente prorrogar la vigencia de ese acuerdo ante la imposibilidad de que se produzca el nuevo. O lo que es lo mismo. La automaticidad de la prórroga también alcanza su sentido en atención al significado de la inexistencia de un Presupuesto.

Esa inexistencia debe ser cubierta inexorablemente y se hace, en atención a este carácter imperativo de la existencia de norma presupuestaria, mediante un acto de automática producción: la prórroga.

Por ello tal vez convenga diferenciar el juicio de valor que puede tener una norma —el Decreto-Ley— en cada uno de los diferentes supuestos en los que se ha producido la necesidad de prorrogar. Parece evidente que debe ser considerado de forma diferente el Decreto-Ley cuando la inexistencia de Presupuesto viene determinada por un rechazo de la Cámara, que cuando se produce en atención a la falta material de tiempo para aprobarlo porque las Cortes se han constituido en los últimos días del ejercicio precedente.

Mas ese juicio de valor no puede confundir el doble plano político y jurídico del problema. Tensión constante en cualquier acercamiento que queramos hacer a la institución presupuestaria.

Se trata, sobre todo en esta sede, de determinar si jurídicamente la relación entre contenido y fuente es exclusiva y excluyente. Lo que, a su vez, implica esta otra cuestión: ¿Existen materias que sólo mediante Ley de Presupuestos pueden ser reguladas? Cuestión a la que también cabe dar respuesta intentando contestar a esta cuestión: ¿Es la Ley de Presupuestos una fuente del derecho constitucionalmente diferenciada? Si la respuesta fuera afirmativa, también deberíamos contestar a esta cuestión directamente conectada con la anterior: ¿Existe entre las diferentes fuentes del derecho constitucionalmente diseñadas una alternativa a la Ley de Presupuestos?

Carácter temporal; contenido indispensable, propio y exclusivo de los Presupuestos; peculiaridad de la fuente «Ley de Presupuestos» e inexistencia de fuente alternativa, serían problemas cuya respuesta condicionan como un «*a priori* categórico» cualquier posición respecto, no ya de la prórroga, sino de la práctica que sobre ésta ha habido siempre que se producido la inexistencia de Presupuestos.

Por eso, una primera cuestión surge de forma inmediata: ¿Se prorroga todo el Presupuesto? ¿La prórroga afecta a la totalidad del acto presupuestario? ¿La prórroga automática supone prorrogar todo o parte del Presupuesto del ejercicio anterior? ¿Es posible modificar mediante la prórroga el contenido de lo que se prorroga? La respuesta genérica a estas cuestiones ha de estar presidida por el carácter automático que el precepto constitucional le atribuye a la prórroga. La idea de prórroga es antitética con la idea de innovación. La idea de prórroga es consustancial a la de imposibilidad de existencia de un nuevo Presupuesto y si se atiende al contenido del Presupuesto y a la relación existente entre contenido y acto jurídico o fuente que lo contiene, la respuesta debe ser negativa.

No parece que sea necesario un poderoso aparato argumental para poder afirmar que lo que no se ha podido aprobar es el Presupuesto y por tanto aquello que forma parte indisolublemente del Presupuesto: la totalidad de los ingresos y gastos del sector público, así como el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Se trata, por tanto, de un contenido que exige una fuente bien precisa. Ante la imposibilidad de la inexistencia de ésta, al tiempo que ante la ineluctabilidad de la misma para crear el marco de legalidad de la actividad financiera de gasto, se ha previsto la prórroga.

Mas no ha sido ésta la práctica que hasta ahora se ha producido. En efecto, cuando no se han podido aprobar Presupuestos porque las Cámaras estaban disueltas, o porque se habían constituido con insuficiente plazo de tiempo para aprobar los nuevos Presupuestos o en otros dos casos: retirada de los Presupuestos o rechazo de los mismos, en todos estos casos se ha producido una norma específica que contenía la prórroga. ¿Cuál ha sido el contenido de esa norma? ¿Cómo se ha justificado su propia existencia? ¿Cuál ha sido la práctica habida hasta ahora?

3. En el polívoco contenido del acto de Presupuestos se habrán de encontrar tanto las razones de la necesidad de una norma jurídica que contenga la prórroga, cuanto que ésta no opere con la automaticidad que configura el texto constitucional.

Dos notas caracterizadoras del Presupuesto es necesario traer a nuestra consideración para comprender los problemas con que la prórroga automática se enfrenta.

En primer lugar, el carácter temporal de la norma presupuestaria. En segundo lugar, la necesidad de que exista un Presupuesto vigente para la legítima actividad de gasto del Estado.

Esta segunda nota es, en términos escolásticos, la causa eficiente de la necesidad de la prórroga. Mas si ésta está concebida en términos de automatización ¿Por qué en cuantas ocasiones se ha producido la necesidad de prorrogar se ha acudido a la promulgación de una norma jurídica —el Decreto-Ley—, ciertamente no previsto constitucionalmente para contener la prórroga, la cual, como hemos advertido exhaustivamente, es de producción automática?

La respuesta hay que buscarla, como ya advertimos, en el polívoco contenido del acto presupuestario. La Jurisprudencia del TC se ha ocupado en no escasas ocasiones de esta cuestión porque con no rara frecuencia el Presupuesto ha sido la ocasión de introducir en el ordenamiento normas cuyo «contenido presupuestario» era, cuanto menos, dudoso.

En la primer cuestión en que se trató por el TC de esta cuestión se deslizó una doctrina extraordinariamente permisiva por cuanto se admitía la posibilidad de modificar el sistema tributario aun cuando no constara la previsión de la modificación en ninguna norma tributaria sustantiva. La STC 27/1981 fue acogida con grandes críticas porque suponía un infraentendimiento de la función presupuestaria, concebida en el artículo 66.2 CE como función diferenciada de la específicamente legislativa, al tiempo que no daba respuesta coherente al artículo 134.7 CE, por cuanto concebido como una limitación de la función legislativa sólo ceñida a la materia tributaria, se presentaba como un capricho arbitrario del constituyente.

Como tuvimos ocasión de escribir al hilo de aquella Sentencia, el artículo 134.7 es la consecuencia lógica de un entendimiento de la función presupuestaria como función diversa de la función legislativa. Función que supone la manifestación condicional del poder atribuido al Ejecutivo y al Legislativo, quienes la desarrollan mediante una disciplina propia, específica, con carácter exclusivo y excluyente, en cuyo desarrollo sólo de forma subsidiaria se podrá acudir al procedimiento y disciplina de la función legislativa y no siempre y en todo caso, ni en todos los casos.

Tal vez las dos manifestaciones más claras de esta concepción no rigurosamente legislativa del acto presupuestario consista en afirmar —sin que para ello deba encontrarse apoyo normativo expreso— que fuentes alternativas al acto legislativo ordinario —señaladamente el Decreto-Ley— aquí no tienen cabida y en considerar que la función atribuida al Ejecutivo en la elaboración del Presupuesto no puede ser suplida en ningún caso, como sin embargo ocurre con el expreso reconocimiento de la posibilidad de elaboración de proyectos legislativos por quienes no forman parte del Gobierno.

De ahí también que podamos apreciar, en este contexto, otra bien distinta interpretación del contenido y alcance del artículo 134.7 CE.

Mayoritariamente se ha interpretado como una *limitación*. Ya que no se distingue entre función legislativa y función presupuestaria, se trata de una limitación al ejercicio de la función legislativa cuando se concreta en la elaboración del Presupuesto. Mas esta interpretación no da coherente respuesta al dato normativo de que la limitación se ciña a las normas tributarias, por lo que así interpretado el precepto más bien aparece como una norma caprichosa o arbitraria y, en todo caso, injustificada.

Mas si admitimos la citada diferenciación funcional, la excepcionalidad radica en la segunda parte del precepto, al conferirse efectos impropios a la función de aprobación de Presupuestos. Así la excepción del artículo 134.7 CE no radica en lo que se prohíbe, sino en lo que se permite. Y, por tanto, sólo a las normas tributarias se ciña la posibilidad de innovar el ordenamiento mediante Ley de Presupuestos. De ahí que nos parezca oportuno que pocos años después haya terminado diciendo el TC que los Presupuestos no son, incluso en relación con normas tributarias, el continente adecuado para contener *normas típicas del derecho codificado* (STC 76/1992).

Esta forma de entender el párrafo 7 del artículo 134 nos llevó, hace ya bastante tiempo, a afirmar la imposibilidad de que mediante el desarrollo de la función presupuestaria pudiese regularse materia no estrictamente presupuestaria, posición que hoy es ya lugar común en la Jurisprudencia Constitucional, como enseguida veremos. Paradójicamente el mejor apoyo en favor de nuestra tesis tal vez pueda encontrarse en la endebles argumental del VP de la STC 76/1992 en defensa del carácter legislativo de la función presupuestaria y en su indiferenciada caracterización. Por eso en nuestra visión del problema no se produce aquí una restricción del ámbito de la función legislativa sino una ampliación del que caracteriza el de la función presupuestaria.

En la actualidad puede decirse que la posición del TC en relación con este problema se ha modificado sustancialmente respecto de la posición mantenida en la STC 27/1981, aunque resulte interesante reseñar cómo este profundo cambio en la orientación de la jurisprudencia del TC se ha verificado mediante una interpretación del artículo 134.2 acerca del contenido de los Presupuestos, calificándolo de impropio cuando aquellas regulaciones normativas no tuvieran relación directa con los ingresos, los gastos o el plan económico anual del Gobierno.

Precisamente porque hemos creído encontrar en el contenido del acto presupuestario uno de los orígenes de los problemas relacionados con la prórroga y, sobre todo, con la práctica de producirla mediante norma jurídica expresa, nos parece interesante reseñar la posición que el TC ha mantenido respecto de éste.

Como es sabido, el artículo 134.2 CE ordena lo que debe ser el contenido esencial del Presupuesto, es decir, lo que en todo caso habrá de encontrarse allí: la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, así como la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Será en todo caso la exposición cifrada del plan financiero del Estado, del sector público estatal, con carácter anual.

No será éste de la anualidad el único principio al que se referirá el texto constitucional, también a la universalidad se hará mención en cuanto se predica del contenido del Presupuesto la exigencia de que contenga la totalidad de los gastos e ingresos. La consecuencia del carácter temporal de la norma presupuestaria también encontrará acomodo en el texto constitucional en la medida en que se prevé asimismo la consecuencia de la inexistencia de Presupuesto aprobado en el momento de la expiración del plazo de los del año anterior.

Por su parte el artículo 48 LGP establece que los PGE constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo pueden reconocer el Estado y sus organismos autónomos y los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio. De la interpretación conjunta y sistemática de ambos preceptos cabe establecer las siguientes conclusiones.

Los PGE incluyen la totalidad o integridad de los ingresos y gastos del sector público, consagrando así de forma positiva el principio de universalidad. En cuanto constituyen la expresión cifrada de ingresos y gastos convendrá distinguir ambos contenidos y los efectos que se siguen de su inclusión en los Presupuestos.

Aunque hoy carece de sentido, durante un tiempo la distinción entre Presupuestos y Ley de aprobación tuvo cierta relevancia jurídica y aun hoy es evidente la posibilidad de distinguir entre el cuerpo articulado y los llamados Estados de Gastos o Ingresos. Estos responden estrictamente a la idea de Presupuestos en cuanto expresión cifrada y sistemática de la actividad financiera; el articulado contiene las reglas por las que se regirán esos gastos. Con frecuencia, como hemos visto, es posible encontrar entre las normas del articulado preceptos que no tienen una directa e inmediata relación con cuestiones presupuestarias. Se ha producido, así, la viciosa costumbre de aprovechar el cómodo expediente de la Ley de Presupuestos para introducir entre sus normas preceptos que no tienen una directa relación con el plan financiero en que el Presupuesto se concreta. Esta cuestión está directamente conectada con el especial régimen que la Constitución diseña en relación con las modificaciones tributarias que se pueden introducir mediante la Ley de Presupuestos. Mas ceñir a éste las limitaciones del contenido de la Ley de Presupuestos carecería de sentido.

La generalización de esta costumbre de introducir sin medida ni limitaciones normas innovadoras del ordenamiento jurídico en la Ley de Presupuestos ha llevado al TC a matizar su inicial posición. La Sentencia 63/1986 puede considerarse la primera en la que es posible constatar esta tendencia.

En la actualidad no parece que pueda afirmarse, como hace el Preámbulo de la Ley de Presupuestos para 1988, la absoluta idoneidad de la Ley de Presupuestos para contener cualquier materia. A tenor de la Jurisprudencia Constitucional los Presupuestos son un acto jurídico de «núcleo indisponible» (FJ 3, STC 65/1987) o «esencial» (FJ 3, STC 84/1982) que se constituye en contenido mínimo —ni exclusivo ni excluyente— (FJ 4, STC 65/1987) y que, calificado como «vehículo de orientación y dirección de la política que corresponde al Gobierno» (FJ 2, STC 27/1981), puede incluir «disposiciones de carácter general en materias propias de ley ordinaria... que guarden relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gasto de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan» (FJ 12, STC 63/1986). Se referirá también el Tribunal a la expresa prohibición de creación de tributos mediante los Presupuestos trayendo a colación los planteamientos del FJ 2, STC 27/1981, aunque fundándolo en razones poco precisas y sin justificar lo que así planteado podría calificarse de capricho constitucional; es decir, la posibilidad ilimitada de innovar en el ordenamiento a excepción del tributario.

Como ha puesto de relieve Rodríguez Bereijo, el TC introduce un nuevo límite al contenido eventual o no necesario de las Leyes de Presupuestos, el concepto de *materias conexas* a la estrictamente presupuestaria, concepto indeterminado que terminará por perfilar la STC 76/1992 en el sentido de excluir que cualquier contenido jurídico sea constitucionalmente posible en la Ley de Presupuestos. Se extenderá en este sentido el FJ 3 de la STC 65/1990 tanto en la dirección de no considerar propio de la Ley de Presupuestos cualquier contenido que en todo caso ha de guardar una directa relación con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto, cuanto en la de considerar que la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria, en atención a la incertidumbre que origina, puede afectar al principio constitucional de seguridad jurídica. La incidencia en una materia propia de la Hacienda General no es suficiente para poder afirmar que se da la *necesaria conexión directa* de la norma en cuestión con el Presupuesto en sentido estricto o con los criterios de la política económica del Gobierno y si esa incidencia se considera sólo accidental o secundaria se concluirá insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos «cuyo contenido propio y su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE) resulta desvirtuado por la incorporación de normas típicas del Derecho codificado», en la misma línea y tratando de dejar bien diferenciada la ley

presupuestaria de la ley tributaria se manifiesta el FJ 3, STC 195/1994. Con anterioridad se había seguido idéntica doctrina en la STC 178/1994.

En definitiva, contra las discutibles afirmaciones del Preámbulo de la Ley de Presupuestos para 1988 parece claro que el FJ 3, STC 65/1987 había advertido acerca de la imposibilidad de considerar ajustado a la Constitución cualquier contenido y ha señalado la posibilidad de considerarlo inconstitucional por no ajustarse a lo propio del Presupuesto: no puede descartarse la posibilidad de calificar de «*injustificada inclusión*» la de materias que no guarden la debida relación con la disciplina presupuestaria (FJ 5, STC 65/1987). Se puede, por tanto, afirmar que es exigible una determinada coherencia entre el contenido indisponible o esencial de los Presupuestos, es decir, los ingresos y los gastos, y las normas que excepcionalmente puedan introducirse, las cuales indefectiblemente han de tener relación con los criterios de política económica general en que se sustentan los Presupuestos para ese ejercicio. Por decirlo gráficamente, de esta doctrina jurisprudencial se deriva claramente que, por ejemplo, no sería constitucional una modificación del Código Civil que se encontrara en la Ley de Presupuestos.

El contenido de los Presupuestos está constitucionalmente tasado y la inclusión indiscriminada de materias entre sus normas puede ser calificada de constitucionalmente impropia en cuanto no guarden la debida relación con la disciplina de los ingresos y los gastos del ejercicio económico correspondiente.

La conclusión en relación con este aspecto del contenido de los Presupuestos tras las Sentencias citadas es la posibilidad de no descartar una declaración de inconstitucionalidad por no ajustarse la norma en cuestión a las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gasto o los criterios de política económica en que las previsiones presupuestarias se sustentan. Habrá de ser probada, por consiguiente, una «*relación directa*» para que pueda tener cabida en los presupuestos (FJ 5, STC 65/1987 que reitera lo establecido en el FJ 12, STC 63/1986).

Ha sido también interesante una cuestión planteada por la STC 126/1987: no cabe predicar de toda norma jurídica que regule *contenido propio* de los Presupuestos el régimen jurídico de éstos: así una norma emanada mediante el procedimiento legislativo ordinario, no está sometida a las limitaciones del artículo 134.7 CE porque tenga *contenido presupuestario*. Afirmación importante, sobre todo, por la implícita calificación que se hace del acto, ahora atendiendo al procedimiento de su aprobación como elemento diferenciador (FJ 5, STC 126/1987), cuestión aún más claramente advertida ya en las STC 63/1986 (FJ 6) y en la 99/1987 (FJ 1). Pero que no permite ir más allá en la averiguación de la posibilidad de la peculiaridad de la fuente y la exigencia de un contenido constreñido a esa fuente, ahora definida por el procedimiento mediante

el que se le da luz. Es evidente, y así lo presenta el FJ 5, STC 126/1987, que el contenido eventual, ahora sin limitaciones, puede ser objeto de regulación por una ley ordinaria —su continente ordinario— sin tener en cuenta las limitaciones del artículo 134.7 CE.

4. Teniendo en cuenta estas premisas procederá analizar la incidencia de la prórroga en cuanto expediente que afronta las consecuencias indeseables de la inexistencia de Presupuesto.

En relación con el Estado de Ingresos ya sabemos que el Presupuestos no supone sino mera previsión, sin mayores efectos jurídicos. Por tanto, la prórroga automática, sin fuerza innovadora alguna, cubriría el expediente de la existencia de Presupuesto.

Lo mismo cabe decir respecto del Estado de Gasto, aunque aquí el efecto autorizativo, en cumplimiento del principio de especificidad, la hace imprescindible. Como nos advierte Soledad Plaza, el Presupuestos tiene el carácter de norma jurídica habilitante del gasto público; los Estados de Gasto son, como señala el FJ 5, STC 63/1986, la *fuerza jurídica del gasto público* y, por tanto, respecto de ellos la prórroga es absolutamente imprescindible, de ahí que se haya concebido constitucionalmente como automática, lo que supondrá, a su vez, en nuestra opinión, la implícita no existencia de solución alternativa constitucional a ésta cuando se produce el supuesto de imposibilidad de aprobación del Presupuesto, para el ejercicio siguiente.

Mas también aquí conviene hacer una precisión importante. La prórroga automática ha de entenderse respecto de aquellos créditos que se refieran al funcionamiento regular u ordinario de los servicios públicos. No, por el contrario, como nos advierte el artículo 56.2 LGP «...a los créditos para gastos correspondientes a servicios o programas que deban terminar en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan».

Respecto del resto del Presupuesto, es decir, respecto de lo que quedaría fuera de lo que el TC ha denominado *núcleo indisponible* o *esencial*, sólo cabría entender automáticamente prorrogadas aquellas normas del articulado que guarden relación directa con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan, por decirlo con las palabras de la STC 63/1986.

Aquí es necesario traer a colación el debate doctrinal acerca de si debe entenderse extendida la prórroga a la parte dispositiva o articulado del Presupuesto.

La doctrina no es unánime. Así, Carlos Palao estima que la prórroga afecta a los Estados de Gasto del Presupuesto, pero no al articulado de la Ley, cuya vigencia termina con el ejercicio presupuestario.

Pérez Royo, entendiendo interpretar la doctrina mayoritaria, parece favorable a considerar que la prórroga se extienda a las modificaciones tributarias, mientras se muestran contrarios Bayona y Soler, así como Martínez Lagos.

Recientemente Falcón y Tella ha entendido que la prórroga alcanza a las disposiciones del articulado, salvo a las dotadas de vigencia indefinida o a las que expresamente dispongan otra cosa, como sería su vigencia estrictamente anual. Asimismo, proponiendo serias objeciones, que después comentaremos, a la utilización del Decreto-Ley de Prórroga, valga la expresión que este autor acuña, estima lógico que las normas que explican o complementan los estados de previsión, precisando el sentido de las relaciones de cantidades contenidas en los mismos, limiten su vigencia a la del Presupuesto y, por ello, se entiendan prorrogados con éste. En cambio no le resulta tan lógico que otras normas, como las tributarias, limiten expresamente su aplicación al año y, por tanto, que deban ser objeto de una disposición ulterior —el decreto-Ley de Prórroga— para extender su vigencia.

En definitiva, Falcón se muestra partidario de la posibilidad de que las normas tributarias contenidas en los Presupuestos puedan tener vigencia indefinida —y no anual como la fuente que las contiene— por lo que hace superfluo el decreto-ley de prórroga. En favor de sus tesis afirma la vigencia indefinida del articulado como principio aceptado desde la Ley de Presupuestos para 1988.

La doctrina ha discutido ampliamente este extremo. Precisamente con ocasión de una desafortunada cita jurisprudencial del Preámbulo de la Ley de Presupuestos para 1988, que le hacía decir exactamente lo contrario de lo mantenido en la Sentencia, tuve la ocasión de defender en un Debate en el Centro de Estudios Constitucionales que la STC 65/1987 nunca había afirmado el carácter de Ley ordinaria de la Ley de Presupuestos, como pretendía el citado Preámbulo. *«En el examen enmienda y aprobación de este núcleo indisponible se cifra la función presupuestaria que a las Cortes atribuye la Constitución, función que también en los términos de este Tribunal se enuncia como una competencia específica desdoblada de la genérica potestad legislativa»* (la negrita es nuestra). Esa era la cita exacta del FJ 3 de la STC 65/1987 que, como puede apreciarse, muy lejos estaba de afirmar, precisamente, el carácter ordinario de la Ley de Presupuestos.

Apreciación falsa, de la que extraía el Preámbulo una consecuencia: dado la Ley de Presupuestos es una ley ordinaria, su contenido puede tener vigencia indefinida. Se pretende así poner en conexión el pretendido carácter ordinario de la Ley de Presupuestos con una vigencia *naturalmente indefinida*, sin que tampoco sea cierto que pueda encontrarse en la citada Sentencia manifestación alguna al respecto. Asimismo, afirmaba la Sentencia, según ya vimos, la posi-

bilidad de considerar como de injustificada inclusión la de materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria, en la línea ya mantenida por la STC 63/1986.

El propio TC en su Sentencia 76/1992 se hacía eco de la desafortunada cita del Preámbulo cuando advierte que «*los límites materiales de las Leyes de Presupuestos, ciertamente, no son tan amplios como se señala en el Preámbulo de la Ley 33/1987, de Presupuestos para 1988*».

Rodríguez Bereijo afrontaba este problema de la eficacia temporal de las normas tributarias incluidas en los Presupuestos calificándolo de cuestión de enorme alcance dogmático y de no pequeña trascendencia práctica. Y parte precisamente del citado Preámbulo de la Ley de Presupuestos para 1988 para poner de relieve cómo en éste se pretendía, como ya anteriormente vimos que advertía Falcón, que el TC ha facultado al legislador presupuestario para regular con vigencia indefinida todas las cuestiones conexas en que se sustenta el planteamiento económico del Gobierno. Mas, como acabamos de ver, y como pone de relieve Rodríguez Bereijo, nada más lejos de la realidad. La afirmación de la vigencia indefinida de toda norma incluida en la Ley de Presupuestos que no haga mención expresa de su carácter anual, como corolario de la Jurisprudencia Constitucional, es una afirmación absolutamente carente de fundamento. O más llanamente, falsa, como tuvimos ocasión de manifestar ya en otro lugar.

En esta línea, considera Rodríguez Bereijo que el TC sólo de forma *incidental y muy cautelosa* se ha referido a este problema, sin un pronunciamiento definitivo. Trae, en apoyo de su tesis, algunas afirmaciones vacilantes del TC. El FJ 6, STC 134/1987; la STC 65/1990, donde se cuestiona la idoneidad de la Ley de Presupuestos para llevar a cabo la regulación permanente de una materia en atención al carácter esencialmente temporal de aquélla; así como el ATC 329/1990 en donde puede encontrarse una manifestación vaga, aunque significativa de la cuestión, por cuanto el TC evita un pronunciamiento rotundo sobre la cuestión, aunque, añadimos nosotros, en el hilo argumental parece admitirse el carácter limitado de la vigencia.

En resumen, mantiene Rodríguez Bereijo, que el TC ha estado muy lejos de llegar a afirmar que toda norma contenida en la Ley de Presupuestos tiene un carácter indefinido sólo en la medida que se trate de cuestiones que afectan al contenido eventual de la Ley de Presupuestos. Si el contenido normativo del articulado se refiere al núcleo esencial, necesario e indisponible ha de entenderse que son normas temporales. A través de similares argumentos y trayendo en su apoyo la misma Jurisprudencia Soledad Plaza considera que para el TC la Ley de Presupuestos es una *ley esencialmente temporal*, cuya vigencia natural, tanto en lo que se refiere a los estados de gastos como al articulado, es de un año.

En nuestra opinión, el problema de la vigencia temporal de las normas tributarias contenidas en las Leyes de Presupuestos no puede deslindarse de la consideración que se tenga sobre el carácter de la Ley de Presupuestos. Teniendo en cuenta cuanto hemos dicho ya al respecto, el carácter temporal debería deducirse con claridad del ámbito y contenido de la norma habilitante a la que se refiere el artículo 134.7 CE, aunque no debe olvidarse, en ningún caso, el carácter coyuntural de la solución que se introduce en el sistema tributario como fundamento que generó la admisión de esta norma excepcional. Es decir, en la necesidad de no perder de vista como pauta interpretativa, la necesidad de preservar la competencia legislativa ordinaria de las Cortes en detrimento de un expediente que por vía excepcional modifique el ordenamiento constituido mediante la vía ordinaria.

Consideramos que sería una interpretación abusiva permitir una constante y permanente modificación del sistema tributario mediante el Presupuesto o utilizar este expediente excepcional para introducir modificaciones con ánimo de permanencia. Por eso, incluso una interpretación menos vulneradora del sentido de este precepto, consistente en admitir una vigencia ultraanual de la norma introducida en el ordenamiento mediante este expediente, siempre que esa vigencia haya sido prevista en la norma sustantiva habilitante, tampoco se nos antoja admisible sin reproche.

El carácter de norma sobre la normación del que participa este párrafo del artículo 134.7 CE impediría aceptar plenamente esta interpretación en la medida en que significaría, por parte del órgano que hace la habilitación, una cierta dejación de las competencias que le son propias: en suma, no podría admitirse una interpretación que supusiese establecer mediante legislación ordinaria un uso contrario a lo dispuesto en los artículos 134.7, 66.2 y 89 y siguientes CE. La reserva de ley y las garantías del procedimiento ordinario en su elaboración serían en este caso eludidas si se permite acudir a esa técnica.

La propia garantía y su destinatario excluye, lógicamente, que la fuente que contiene la norma sustantiva previsor de la modificación sea otra que la ley en sentido estricto, es decir, en nuestra opinión, estaría excluido el Decreto-Ley. Solución que ha sido desmentida por la práctica.

Por último, atendida la vigencia temporal de la norma que contiene esa modificación, la cuestión radica en si ha de entenderse, asimismo, de definida vigencia la modificación que en ese continente se introduce. Al tiempo que, si se opta por la solución de la vigencia temporal, habrá que resolver acerca de la eventual «recobrada» vigencia de la norma que la contenida en la Ley de Presupuestos vino a modificar.

Si se atienden las razones que se esgrimieron durante el debate constitucional del párrafo 7 del artículo 134, la respuesta debería inclinarse de forma

indubitada por la vigencia temporal, es decir, si la razón de diseñar un procedimiento excepcional de modificación del ordenamiento estriba en la oportunidad de proporcionar un expediente de coyuntura, es decir, un medio de facilitar la adaptabilidad del ordenamiento a previsiones específicas y concretas, la función de la norma determinaría una interpretación en el sentido antes indicado. Esa línea interpretativa conduciría incluso a no admitir siquiera que la norma habilitante previera una vigencia diversa de la anual. Ya vimos que el Tribunal no se pronunció acerca de este extremo en la STC 27/1981 y que posteriormente ha sido vacilante en su posición acerca del carácter temporal de las normas contenidas en el Presupuesto. Sin embargo, la extraordinaria ampliación del ámbito de la norma a que conduce su interpretación abre esa posibilidad de forma relativamente clara: en efecto, nótese que si la Sentencia admite la posibilidad de habilitaciones tácitas, es decir, de meras adaptaciones circunstanciales a la realidad, nada impide, consiguientemente, que esas perduren, es decir, que se introduzcan en el ordenamiento de forma definitiva.

A modo de conclusión podríamos resumir nuestra posición recordando que la vigencia de la Ley de Presupuesto es temporal. Por consiguiente, asimismo temporal debe considerarse la vigencia de las normas que excepcionalmente forman parte de su articulado con la finalidad de modificar coyunturalmente el sistema tributario. No debe perderse de vista que la razón de este expediente es contar con un instrumento que haga más flexible la legislación tributaria y poder hacer frente a problemas coyunturales; por consiguiente, esas modificaciones deberán rehabilitarse cada año o caso de constatarse su utilidad estructural, introducirlas con carácter de permanencia en la legislación tributaria mediante el ejercicio de la función legislativa ordinaria.

5. Mas es necesario recordar que la cuestión del carácter temporal de la norma tributaria contenida en la Ley de Presupuestos se suscitaba al hilo de decidir acerca de si ha de entenderse prorrogado automáticamente esa parte del Presupuesto.

La práctica ha sido errática y es posible encontrar ejemplos de modificaciones limitadas en el tiempo, es decir, vigentes para el ejercicio presupuestario que, en posteriores ejercicios, se prorrogaban, a su vez, por el Presupuesto. Incluso normas jurídicas cuya existencia se justificaba por la necesidad de introducir con carácter permanente en el ordenamiento las modificaciones que se venían prorrogando hasta ese momento para cada ejercicio presupuestario.

Posteriormente se llegó a defender la peregrina tesis de la posibilidad de introducir modificaciones permanentes en atención al lugar que ocupaban en la Ley de Presupuestos (Pelegrín y Girón).

Como ya vimos, el Preámbulo de la Ley de Presupuestos para 1988 establece un presunción de permanencia en el ordenamiento de toda disposición contenida en la Ley de Presupuestos, de forma que si no advierte de su carácter anual, debe entenderse que están dotadas de vigencia indefinida, presunción que pretende encontrar origen y fundamento en la STC 65/1987, lo que es absolutamente incierto.

También es necesario referirse al significado del Real Decreto-Ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria. En su Preámbulo se advierte un radical cambio de orientación. En efecto se pretende justificar el Decreto-Ley de Prórroga en el dato de la no automaticidad del alcance de aquella a las normas no estrictamente presupuestarias contenidas en los Presupuestos para 1989. Por consiguiente, ahora se ha entendido que la prórroga a que se refiere el artículo 134.4 sólo alcanza al contenido esencial o núcleo indisponible del Presupuesto, pero no en cualquier caso, a las normas coyunturales en él contenidas. Por ejemplo, a las que se introducen por la vía del artículo 134.7. Ello significa, al tiempo, como paladinamente se reconoce, la vigencia anual de esas modificaciones, lo que significa, a su vez, un cambio radical en relación con la *doctrina* expuesta en el Preámbulo de la Ley de Presupuestos para 1988 que ya criticamos. Con independencia de que el propio Decreto-Ley no se limita sólo a esa prórroga y contenga normas novedosas.

De otra parte, la nueva doctrina acerca de la temporal vigencia de las normas tributarias contenidas en la Ley de Presupuestos, se reitera en la Ley 5/1990 donde expresamente se reconoce, como una de las razones de existencia de esa ley ordinaria, la de recoger las modificaciones introducidas mediante el Decreto-Ley que se querían mantener vigentes pero, sobre todo, con la intención de atribuirles vigencia indefinida. Reconocimiento ahora, por consiguiente, del carácter temporal y de vigencia definida —anual— de las normas tributarias contenidas en la Ley de Presupuestos.

Intimamente relacionada con esta cuestión surge, sobre todo dado el reconocido carácter definido de la vigencia de estas normas, o lo que es lo mismo, el carácter coyuntural de la modificación que se introduce, la de la eventual recobrada vigencia de la norma que coyunturalmente fue modificada. Esta es la única solución posible desde los presupuestos interpretativos que hemos desarrollado, no obstante la doctrina de la STC 27/1981, cuyo lógico corolario sería el contrario dada la amplitud de su entendimiento del texto constitucional, sobre todo en lo que hace referencia a las, en todo caso, admitidas adaptaciones a la realidad o meras adaptaciones circunstanciales, aunque la doctrina posterior del TC ciertamente se haya distanciado sustancialmente de esta tesis.

El último ejemplo, por ahora, al que habremos de referirnos es el Decreto-Ley 12/1995 (BOE de 30 de diciembre). En su Preámbulo se hace una afirmación esencial que supone la culminación de una tendencia: apreciada la insuficiencia de la prórroga automática, se acude a una norma de contenido paladinamente presupuestario, al tener por objeto materias que forman parte del contenido indisponible o propio de los Presupuestos. En atención a que las Cortes no están reunidas durante el mes de enero y a que se preveía su próxima disolución, se adopta la forma de decreto-ley.

Me interesa subrayar la transparencia intencional de la norma que no oculta la específica justificación de su existencia en atención a la insuficiencia de la prórroga automática.

Se reconoce un primer efecto a la previsión constitucional de prórroga automática: mediante ella se consideran prorrogados los estados de ingresos y gastos, así como el importe de los beneficios fiscales. Ello supone la extensión de la prórroga automática al contenido esencial o núcleo indisponible del Presupuesto. Asimismo, se consideran prorrogadas aquellas normas que guardan conexión directa con ese contenido. Se excluirán del efecto de la prórroga tanto los créditos para gastos coyunturales, en aplicación del artículo 56.2 LGP, al que ya nos referimos, cuanto las normas de vigencia indefinida que *excepcionalmente* se hubieran incluido en su articulado, lo que supone una vuelta a la posibilidad prevista en el Ley de Presupuestos para 1988 y que parecía haberse abandonado tanto en Real Decreto-Ley 7/1989, como en la Ley 5/1990.

La automaticidad de la prórroga habrá de entenderse producida en relación con lo que, con acierto, Soledad Plaza denomina el Presupuesto *inicial*, tanto por lo que se refiere a los créditos ordinarios, cuanto a la autorización para la emisión de deuda pública.

La confirmación de una tendencia se produce si nos atenemos a las consideraciones que pretenden justificar la propia existencia del Decreto-Ley. En efecto, nótese que todas las cuestiones hasta ahora anotadas suponen el despliegue de los efectos de la automaticidad de la prórroga. Por consiguiente la propia existencia del Decreto-Ley de Prórroga sólo puede ser la consecuencia de un intento de ir más allá, de encontrar una fórmula que haga frente a las consecuencias de una prórroga que, por sus propias limitaciones, no puede sino extender en el tiempo la vigencia de la norma presupuestaria aprobada para el ejercicio anterior. En definitiva, de encontrar un medio, de cuya constitucionalidad dudamos, que permita introducir en el ordenamiento medidas de indudable calado presupuestario, que no han podido ser aprobadas ya que el Presupuesto ha sido rechazado.

Se trata, en definitiva, de consagrar la posibilidad de haber hallado una fuente alternativa, por motivos de urgencia y extraordinaria necesidad, a la Ley

de Presupuestos. Si se lee atentamente el Preámbulo se estará de acuerdo con quien les habla de que todo él está recorrido por la intención de encontrar en el destinatario de la norma una justificación a la propia existencia de la norma excepcional, una justificación de oportunidad, tal vez, pero, ¿y su encaje constitucional?

La cuestión esencial que esta norma genera estriba en determinar si es posible precisamente aquello que ahora se ha dado por sentado. La Constitución prevé la posibilidad de llegar al último día del ejercicio sin que se hayan aprobado el nuevo Presupuesto, y a esta eventualidad hace frente mediante la técnica de la prórroga automática.

La cuestión planteada se genera por la insuficiencia de la técnica constitucionalmente prevista. Como el propio Preámbulo del Decreto-Ley reconoce, la automaticidad de la prórroga supone la congelación de sueldos y pensiones, el incremento de presión fiscal como consecuencia de la imposibilidad de deflactar, la congelación de la recaudación proveniente de impuestos especiales y cuantos tributos eran objeto de actualización mediante la Ley de Presupuestos.

Tal vez convendrá hacer aquí alguna consideración en torno a la gravedad del presupuesto de hecho de la propia existencia de la prórroga, sobre todo cuando se produce debido al rechazo de los Presupuestos. Es evidente que el texto jurídico se hace eco de una crisis de las relaciones entre el Gobierno y las Cámaras, crisis que jurídicamente no puede tener solución y que el texto constitucional no pretende. Pero al mismo tiempo convendrá no dejar de tener en cuenta la devaluación a que esa situación se ve sometida si la automaticidad de la prórroga se ve comprometida por prácticas como la del Decreto-Ley y el *ór-dago* que supone poner en la tesitura de la no convalidación del Decreto-Ley, lo que, sin duda, sería el corolario lógico, tanto en términos políticos como jurídicos, del rechazo de los Presupuestos. Y, al mismo tiempo, convendrá no olvidar los efectos que puede traer consigo una práctica como la que analizamos, que puede traer consigo el efecto perverso de generalizar el uso del rechazo, de convertirlo en instrumento habitual, no obstante haber sido concebido como instrumento de crisis, supuesto su bajo coste político para quien lo utiliza.

En nuestra opinión, convendrá distinguir entre las normas de estricto contenido presupuestario y aquéllas que hemos venido en calificar como formando parte de su contenido eventual. Sobre las segundas pocas objeciones pueden hacerse a su regulación mediante Decreto-Ley, salvo por aquellos extremos generales de no afectar a su núcleo esencial.

En efecto, nótese que la excepcionalidad consiste en su inclusión en la norma presupuestaria, en atención al carácter excepcional de su función legislativa, en nuestra concepción del problema. La modificación de una norma tributaria mediante Decreto-Ley sólo estará condicionada a justificar la extraor-

dinaria y urgente necesidad de haber acudido a esta fuente excepcional del derecho. Las SSTC 11/1981; 25/1981; 6/1983; 111/1983; 29/1986; 60/1986 contienen la doctrina a tenor de la cual es legítimamente constitucional acudir a este fuente excepcional para regular la materia tributaria.

Cuestión parcialmente diferente estribará en la consideración de la oportunidad o en la necesidad de acudir a esta fuente, sobre todo desde la perspectiva de la pura técnica legislativa. El profesor Falcón ha realizado recientemente una aguda crítica a este extremo del problema. En mi opinión no suficientemente fundada, porque se parte de la posibilidad de entender la normas tributarias contenidas en los Presupuestos con vigencia indefinida. Lo que no es cierto que sea incuestionable, ni que lo sea, además, desde la Ley de Presupuestos para 1988 pero, sobre todo, en este concreto caso, porque el propio Decreto-Ley 12/1995 expresamente no le da la razón. Ninguna de las modificaciones tributarias del Decreto-Ley que comentamos se realizan en atención al carácter temporal de la norma, es decir, responden a la intención de prorrogar su vigencia, como en otras ocasiones se ha hecho, según hemos visto. Ahora la necesidad de acudir a la norma excepcional estriba en que se quiere dar una regulación diversa. Es decir, no se está prorrogando nada, se está innovando en el ordenamiento, efecto al que, superado el juicio acerca de la correcta apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad, nada tenemos que oponer.

La norma es absolutamente criticable por aquellos extremos que hacen referencia al puro contenido presupuestario, es decir, a las modificaciones que se realizan en los créditos en materia de retribuciones, en materia de pensiones, para operaciones financieras no previstas en el Presupuestos para 1995 y similares.

Nos encontramos, lisa y llanamente, ante una norma que pretende haber encontrado la fórmula mágica tan buscada desde el siglo XIX: poder aprobar un Presupuesto sin la contribución de la Cámara. Y ello sencillamente no está constitucionalmente previsto. Es más, en nuestra opinión es un abuso de la forma, una clara y directa vulneración de la Constitución.

Supone la última vuelta de tuerca de la concepción legislativa de la función presupuestaria. Es la consecuencia, lógica y extrema, si se quiere, de quienes han mantenido que la Ley de Presupuestos no es más que una Ley ordinaria. Desde esa perspectiva nada podrán objetar a esta técnica de acudir al decreto-ley de prórroga. O, al menos, deberán justificar su rechazo como una excepcionalidad de la disciplina constitucional de la Ley de Presupuestos.

Pero si obviamos la forma, si atendemos al contenido profundo de la institución presupuestaria la conclusión no puede ser más radicalmente diferente.

En efecto, no se tratará ya de encontrar un tenor literal más o menos permi-

sivo en el texto constitucional -que no lo hay- sino de profundizar en el auténtico significado de la norma que criticamos y de la institución presupuestaria.

Nos encontramos ante una norma del Gobierno que tiene contenido presupuestario, que viene a modificar —en atención a urgente y extraordinaria necesidad— el Presupuesto del ejercicio anterior sin respetar la automaticidad de la prórroga, es decir, no prorrogando la vigencia del anterior, sino aprobando una norma que paladinamente lo modifica.

En nuestra opinión ésta es una práctica no prevista constitucionalmente. Imprevisión no susceptible de ser cubierta mediante una especie de aplicación analógica, porque desnaturaliza la esencia de la institución presupuestaria. Mediante la técnica de la prórroga se pretende un respeto absoluto a la intervención de los dos centros de poder que han de intervenir en la elaboración y aprobación del Presupuesto. Acudir a la técnica del Decreto-Ley, incluso teniendo en cuenta la intervención que la Cámara tendrá *a posteriori*, mediante la convalidación, no es óbice para que calificuemos el Decreto-Ley presupuestario como una burla de la esencia de la institución presupuestaria. La posterior convalidación del Decreto-Ley por la Cámara no puede constituir, como han pretendido algunos, un argumento en favor de la legitimidad constitucional de la fuente empleada. Pues también el órgano legislativo está sometido en el ejercicio de sus competencias al mandato constitucional y la convalidación de un Decreto-Ley referido, por ejemplo, al derecho electoral general no sanaría su evidente inconstitucionalidad.

Que la coherencia sea absoluta desde nuestro entendimiento de la función presupuestaria, como deslindada de la función legislativa ordinaria, no es óbice para que también desde la posición de quien defiende su naturaleza legislativa ordinaria sea criticable, aunque ciertamente con argumentos menos contundentes.

Con una norma como la criticada se ha dado en la práctica respuesta a varias de las cuestiones que suscitábamos al inicio de esta intervención. Se ha pretendido que la función presupuestaria es susceptible de fuente alternativa: el Decreto-Ley ha sido aquí la norma elegida. Se ha considerado que no hay cuestiones exclusivamente reservadas a la Ley de Presupuestos. Se ha concluido que la prórroga automática —y sus estrictas consecuencias reconocidas en el mismo Preámbulo del Decreto-Ley— no es la única alternativa posible ante la inexistencia de Presupuestos el primer día del ejercicio económico correspondiente.

En suma, en nuestra opinión, se ha ignorado la Constitución, en todo lo que es estrictamente objeto de la norma presupuestaria, contenido que exige una específica norma —la Ley de Presupuesto— manifestación de una función específica, la función presupuestaria, cuyo ejercicio está atribuido de forma ex-

clusiva y excluyente al Gobierno y a las Cortes, y cuya inexistencia por las causas que sean, tiene prevista una solución que sólo en parte ahora se ha respetado: la automática prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior. *Alterum non datur*.

BIBLIOGRAFIA

Escasa es la bibliografía específica que pueda citarse en relación con la prórroga de Presupuestos. Sólo tengo noticias, con carácter monográfico, del trabajo de D. L. LOZANO ROMERAL: «La prórroga de los Presupuestos de 1989», *PGP* 2 (1989).

Las referencias a RODRÍGUEZ BEREJO pueden encontrarse en «Jurisprudencia Constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes», *REDC*, 44 (1995). Para mayores precisiones, de este autor, auténtico especialista en la materia, pueden consultarse su clásico *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*, Tecnos, Madrid, 1970; su excelente estudio introductorio, bajo el título «Laband y el Derecho Presupuestario del Imperio alemán», a la traducción castellana de PAUL LABAND: *El Derecho Presupuestario*, IEF, Madrid, 1979; «Sobre técnica jurídica y Leyes de Presupuestos», en *Estudios de Derecho y Hacienda*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.

Bajo el título «La eficacia temporal y el carácter normativo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado», *Cuadernos y Debates*, 16, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, puede encontrarse un interesante debate precedido de dos ponencias de Lorenzo Martín Retortillo y Alvaro Rodríguez Bereijo; las referencias a mi intervención en ese Debate pueden encontrarse en esa obra.

Me ocupé de la regulación constitucional de los Presupuestos del Estado con carácter general en *Presupuesto del Estado y Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1981, donde es posible encontrar algunas ideas sobre la prórroga de los Presupuestos; sobre los problemas que presentaba su regulación en el Proyecto de Constitución traté en «El Presupuesto del Estado en el marco político», *HPE*, 50 (1978). Los problemas derivados de la interpretación del artículo 134.7 por la STC 27/1981 los estudié en «Reforma tributaria y aprobación de Presupuestos: análisis de una experiencia (1978-1981)», en *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985; daba noticia del radical cambio de orientación de la Jurisprudencia Constitucional a partir de la STC 63/1986 en «Los Presupuestos del Estado: aspectos constitucionales», *CT*, 59 (1989).

Las opiniones de PELEGRÍN Y GIRÓN pueden encontrarse en «Las Disposiciones Adicionales de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986», *HPE*, 97 (1985).

He podido tener acceso a las opiniones de SOLEDAD PLAZA Y JABAT gracias a su amabilidad al proporcionarme el manuscrito de su intervención —«La prórroga de los Presupuestos Generales del Estado»— en el Seminario, organizado por el Instituto de Estudios Fiscales el 19 de febrero de 1996, bajo el lema *Seminario sobre aspectos jurídicos y económicos de la prórroga presupuestaria*.

Las opiniones de FERNANDO PÉREZ ROYO pueden encontrarse en su *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, 5.ª ed., Civitas, Madrid, 1995; tuve la suerte de discutir con él su ponencia en el anteriormente citado Seminario del IEF, bajo el título «Aspectos jurídicos de la prórroga presupuestaria».

El resto de las opiniones citadas pueden encontrarse en:

BAYONA SOLER: *Temas de Derecho Presupuestario*, Compás, Alicante, 1990.

RAMÓN FALCÓN Y TELLA: «El carácter automático de la prórroga de los Presupuestos y la práctica de regular dicha prórroga mediante Decreto Ley: la injustificada obsesión por las normas tributarias temporales», *QF*, 1 (1996).

MIGUEL ANGEL MARTÍNEZ LAGOS: *Manual de Derecho Presupuestario*, Colex, Madrid, 1992.

CARLOS PALAO TABOADA: *Derecho Financiero y Tributario (I)*, Colex, Madrid, 1987.

NOTA

