

DE NUEVO SOBRE LA NATURALEZA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional
de 7 de noviembre de 2000

JOSÉ RAMÓN RUIZ GARCÍA

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—LA APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS Y LA POTESTAD LEGISLATIVA.—LA OBLIGACIÓN DE APROBAR EL PRESUPUESTO.—OBLIGACIÓN DE CONSIGNAR LOS CRÉDITOS PARA HACER FRENTE A LOS COMPROMISOS PREVIOS LEGALMENTE ASUMIDOS.

INTRODUCCIÓN

La Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2000, relativa a la nulidad de la congelación salarial de los funcionarios correspondiente a 1997, aborda diversas cuestiones que inciden en varios sectores del ordenamiento. Un análisis exhaustivo de la misma requeriría un enfoque multidisciplinar, especialmente desde la perspectiva que suministra el Derecho procesal, así como el constitucional o el administrativo; en las páginas que siguen nos limitaremos a comentar algunas afirmaciones vertidas en dicha sentencia a propósito de la naturaleza de los Presupuestos Generales del Estado y de la posición jurídica en que se encuentran las Cortes al aprobarlos; aunque la sentencia destina a este punto sólo una parte proporcionalmente reducida de su prolijo razonamiento, es lo cierto, sin embargo, que tales afirmaciones ocupan un lugar central en su argumentación y son imprescindibles para alcanzar la conclusión a la que se quiere llegar. Los hechos que han dado lugar a la citada sentencia son sobradamente conocidos; el Ministro para las Administraciones públicas comunicó, en el seno de la Mesa General de Negociación de la Administración del Estado, la decisión de la Administración de no incrementar las retribuciones a los funcionarios para el año 1997; en consecuencia, las partidas presupuestarias de los Presupuestos Generales del Estado para dicho año no in-

cluyeron el incremento de las retribuciones de los funcionarios. La impugnación se dirige, según se reconoce expresamente por la sentencia, contra la Resolución del Ministro para las Administraciones Públicas de 19 de septiembre de 1996. Para estimar el recurso y declarar la nulidad de la congelación salarial, el Tribunal desarrolla una compleja argumentación tendente a demostrar que la Administración al elaborar los Presupuestos y las Cortes al aprobarlos estaban vinculadas al Acuerdo de 15 de septiembre de 1994, adoptado entre la Administración del Estado y los sindicatos sobre condiciones de trabajo en la función pública para el período de 1995 a 1997, según resulta de la Ley 7/1990, de 19 de julio. La parte central y más extensa de dicha argumentación está dedicada a demostrar la vinculación del Gobierno al citado Acuerdo; para justificar la vinculación de las Cortes la sentencia se ve obligada a efectuar algunas precisiones sobre la naturaleza de la aprobación del Presupuesto. Interesa destacar, sobre todo, las afirmaciones vertidas en los fundamentos jurídicos 4.º y 5.º.

«El artículo 134.1 de la Constitución establece que el Gobierno como Poder Ejecutivo —artículo 97 de la Constitución— ha de elaborar los Presupuestos Generales del Estado, y las Cortes Generales, tras su examen y enmienda, aprobarlos. Pero tal aprobación no se realiza en el ejercicio de la potestad legislativa, y así resulta del artículo 66.2 del Texto Constitucional, que distingue de modo claro entre tal potestad, la aprobación de presupuestos y el control del Gobierno; siendo todas ellas potestades claramente diferenciadas en su contenido y naturaleza».

«Las Cortes Generales, al aprobar el gasto público, lo hacen con sometimiento a las leyes por las mismas aprobadas, y ello porque tal acto no es más que la determinación de la finalidad que ha de aplicarse a lo ingresado por el Erario, realizado al margen de la potestad legislativa, y que como acto del poder público, se encuentra sometido a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico —artículo 9.1 de la Constitución—. Por la misma razón, el Gobierno, en su elaboración de los Presupuestos, ha de respetar igualmente el ordenamiento.»

A su vez, en el fundamento jurídico 6.º se afirma que «tanto las Cortes Generales en la aprobación, como el Gobierno en la elaboración del gasto público, se encuentran vinculados por compromisos previos legalmente asumidos —piénsese en pagos consecuencia de la contratación de obras o servicios administrativos, rentas que hayan de ser abonadas por disfrute de inmuebles, devoluciones de impuestos cuando procedan, subvenciones reconocidas... que suponen un gasto que la Administración unilateralmente no puede eliminar—, que imponen que las partidas presupuestarias contemplen los desembolsos necesarios para el cumplimiento de esas obligaciones asumidas por la Adminis-

tración; porque lo que no es posible es que, so pretexto de la elaboración de los Presupuestos, se eliminen compromisos de gastos válidamente asumidos por la Administración, y cuya exigibilidad viene establecida en la Ley; puesto que los Presupuestos, en su vertiente del gasto público, han de ordenar el mismo, pero desde el respeto a la legalidad y los compromisos asumidos válidamente, pues no innovan el Derecho, ni alteran las obligaciones jurídicas de la Administración, sino que establecen el destino de las partidas presupuestarias, atendiendo al Derecho y las obligaciones jurídicas exigibles a la Administración. Pues bien, un compromiso jurídico, cuya obligatoriedad respalda la Ley, es el incremento automático de las retribuciones de los funcionarios en la medida del crecimiento del IPC».

Como puede comprobarse, la sentencia comentada vuelve a replantear la antigua cuestión de la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos. El razonamiento de la sentencia comentada está basado en tres proposiciones íntimamente relacionadas pero que deben ser estudiadas con la debida separación: 1.^a Las Cortes no aprueban el Presupuesto en el ejercicio de su potestad legislativa, sino en ejecución de una potestad específica, la potestad de aprobación del Presupuesto, distinta y separada de la genérica potestad legislativa. 2.^a Las Cortes están obligadas a aprobar el Presupuesto, y 3.^a En el Presupuesto aprobado por las Cortes deben figurar los créditos necesarios para hacer frente a los compromisos previos legalmente asumidos. Analizaremos a continuación cada una de estas proposiciones. Pero antes es preciso efectuar algunas observaciones de carácter general.

Sorprende, ante todo, que vuelva a replantearse una cuestión que desató una importante polémica en su momento, pero que en la actualidad está pacíficamente resuelta. La Exposición de Motivos de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 ya había proclamado la consideración de ley material y formal que se asigna a la de Presupuestos. A su vez, la STC 76/1992 ha señalado con rotundidad que: «Desde la primera Sentencia en la que abordó el tema de la Ley de Presupuestos, este Tribunal dio por sentado que se trata de una verdadera ley, considerando así superada la cuestión de su carácter formal o material de ley (STC 27/1981, fundamento jurídico 2)». La realidad viene a ratificar todos los años que la ley de presupuestos es una verdadera ley; puede incluso afirmarse que algunos de los problemas que ha planteado la ley de presupuestos en los últimos tiempos, y de manera especial el del contenido posible de dicha ley, sólo son comprensibles si se admite que la ley de presupuestos es una verdadera ley en sentido tanto formal como material; en rigor, la regulación de ciertas materias en la ley de presupuestos únicamente es explicable a partir de una defectuosa comprensión de la naturaleza de la ley de presupuestos como ley material. Es significativo, en este sentido, que para delimitar

el contenido posible de la ley de presupuestos no se ha acudido a una pretendida naturaleza formal de dicha ley, sino a la existencia de ciertas peculiaridades en su tramitación parlamentaria, en especial algunas restricciones al derecho de enmienda, y al principio de seguridad jurídica, que impide que una ley cuyo contenido está constitucionalmente prefijado pueda regular materias ajenas al mismo.

Causa cierta extrañeza, asimismo, que para fundamentar su razonamiento la sentencia acuda a una versión excesivamente radical de la tesis que niega a la ley de presupuestos la naturaleza de ley material, de tal forma que llega al punto de afirmar que la aprobación de los presupuestos no es manifestación de la potestad legislativa de las Cortes, sino expresión de otra facultad distinta y separada de la legislativa.

LA APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS Y LA POTESTAD LEGISLATIVA

La tesis según la cual las Cortes aprueban los Presupuestos Generales del Estado en ejecución de una facultad distinta y separada de la genérica potestad legislativa no es sino una de las manifestaciones adoptadas por la teoría que niega la naturaleza de ley material al expresado acto de aprobación. La citada tesis surge en el marco de la llamada monarquía constitucional inspirada en buena parte por la influencia del principio monárquico; en el seno del indicado régimen jurídico-político se identificaban una serie de competencias del Parlamento que se ejercían al margen de la legislación; se incluían entre ellas, además del derecho a la aprobación del presupuesto, la ratificación de los tratados internacionales y la cooperación en materia financiera; a esta formulación no era ajena una concepción restrictiva del Derecho que limitaba su ámbito a las relaciones entre ciudadanos o entre el Estado y los ciudadanos, pero excluía las relaciones comprendidas dentro del ámbito interno del Estado.

En apoyo de la tesis que excluye la aprobación de los Presupuestos de la potestad legislativa suele invocarse el tenor literal de los artículos 66.2 y 134.1 de la Constitución. El primero de ellos dispone que «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»; la mención separada del ejercicio de la potestad legislativa y de la aprobación de los Presupuestos sólo se explicaría, según los partidarios de esta tesis, por la distinta naturaleza de ambas funciones. A su vez, el segundo de los preceptos citados atribuye de manera expresa a las Cortes Generales la facultad de «examen, enmienda y aprobación» de los Presupuestos Generales

del Estado; la atribución explícita a las Cortes de la competencia para aprobar los Presupuestos vendría a corroborar que la citada aprobación de los Presupuestos no queda subsumida en el ejercicio de la genérica potestad legislativa. Para completar esta línea argumental se aducen también varios apartados del citado artículo 134 CE; así, el apartado 1 atribuye en exclusiva al Gobierno la elaboración de los Presupuestos, los apartados 2 y 7 incorporan diversas disposiciones sobre el contenido de dicha ley y los apartados 5 y 6 añaden diversos preceptos sobre la tramitación parlamentaria de los Presupuestos. Todas estas peculiaridades se comprenderían mejor si se aceptara que la aprobación de los Presupuestos tiene lugar al margen del ejercicio de la potestad legislativa de las Cortes.

Los defensores de esta tesis suelen invocar también alguna sentencia del Tribunal Constitucional, en especial la STC 65/1987 cuyo fundamento jurídico tercero afirma que «para resolver esta cuestión es necesario partir de que el artículo 66.2 de la Constitución encomienda a las Cortes Generales la aprobación de los Presupuestos del Estado, y de que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 134, apartados 4.º y 7.º, tal aprobación deberá realizarse mediante Ley. Como ya ha afirmado este Tribunal en su STC 84/1982, de 23 de diciembre, fundamento jurídico 3.º, el núcleo de esta Ley ha de estar constituido por la previsión de ingresos y la autorización de gastos que integran (según lo mandado en el artículo 134.2 de la CE) su contenido indisponible en cualquier caso, y que, en los términos de la Ley General Presupuestaria 11/1977, de 4 de enero, en su artículo 48, representan “la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer el Estado y sus organismos autónomos y de los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio”. 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 términos de este Tribunal, “el artículo 66.2 CE enuncia como una competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado” (STC 27/1981, de 20 de julio, fundamento jurídico 2.º). La especificidad de esta competencia se traduce en las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de su ejercicio, y que la diferencian de la competencia legislativa; así, la reserva al Gobierno de la elaboración del presupuesto (artículo 134.1) y las limitaciones procedimentales contempladas en los apartados 6.º y 7.º del mismo artículo».

Los argumentos invocados para justificar la tesis expuesta adolecen de la endeblez y falta de consistencia de los razonamientos jurídicos que sólo toman en consideración el tenor literal de determinados preceptos, aisladamente considerados, a la par que desconocen el sentido y finalidad de las instituciones y su función dentro del sistema jurídico.

Ante todo, el reconocimiento por el artículo 66.2 CE de que 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» no significa, por sí sólo, que la aprobación de los Presupuestos sea una función sustancialmente diferente al ejercicio de la potestad legislativa. Para determinar si la potestad legislativa y la aprobación de los presupuestos son funciones distintas habrá que tener en cuenta la naturaleza jurídica de ambas funciones y su regulación en el texto constitucional; sólo tras un análisis detallado de ambas cuestiones podrá concluirse que se trata de funciones materialmente distintas y separadas. Es sobradamente sabido, por otra parte, que el contenido concreto de algunos preceptos constitucionales puede venir determinado no tanto por exigencias dogmáticas o de técnica jurídica, sino por otro orden de razones, *v. gr.*, para marcar las diferencias con regímenes políticos anteriores, o para mantener una determinada tradición o costumbre constitucional; en este caso será necesario proceder con especial cautela para no extraer consecuencias dogmáticas no queridas por el constituyente o, en el peor de los casos, contrarias a la voluntad de los redactores de la constitución.

Por su parte, la regulación del artículo 134 CE no suministra base suficiente para fundamentar la tesis criticada. Suele invocarse, a este respecto, el apartado 1 que atribuye a las Cortes Generales el «examen, enmienda y aprobación» de los Presupuestos Generales del Estado. Es cierto que dicho apartado, a diferencia de otros preceptos del texto constitucional (cfr. arts. 31.3 para el establecimiento de tributos; 135.1 para la emisión de Deuda Pública, entre otros) no impone de manera expresa una reserva de ley. Pero del apartado 1 del artículo 134 tampoco se deduce que la aprobación de los Presupuestos sea algo distinto del ejercicio de la potestad legislativa. Aunque se admitiera como mera hipótesis que la aprobación de los Presupuestos se realiza al margen de la potestad legislativa, sería necesario que el texto constitucional perfilara de alguna manera los rasgos de la pretendida función de aprobación del Presupuesto y sus diferencias con la función legislativa; pero la Constitución no ofrece los datos normativos que permitan construir esa categoría dogmática, consistente en la aprobación del Presupuesto, y señalar sus diferencias con la genérica potestad legislativa. A mayor abundamiento, conviene subrayar que el citado artículo 134.1 CE atribuye a las Cortes Generales, según hemos señalado, no solo la facultad de aprobar el Presupuesto, sino también la de enmienda, lo que constituye un claro indicio de que la aprobación de los Presupuestos se realiza en el marco de la potestad legislativa ordinaria.

En otros apartados, el artículo 134 de la Constitución utiliza los conceptos Presupuestos Generales del Estado y Ley de Presupuestos como sinónimos. Es el caso de los apartados 3 y 4 de dicho artículo. El primero de ellos dispone que

«El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior». En rigor, lo que el Gobierno debe presentar antes del día 1 de octubre de cada año no son los Presupuestos Generales del Estado para el año siguiente, sino el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio siguiente. Así se desprende con toda claridad del apartado 4 que establece como requisito de la prórroga automática que «la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente». El empleo sinónimo de los conceptos Presupuestos Generales del Estado y Ley de Presupuestos aparece con toda claridad en el citado apartado 4; si la Ley de Presupuestos no es aprobada antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, «se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos»; nuevamente habrá que precisar aquí que, en puridad, lo que se prorroga no son los Presupuestos sino la Ley de Presupuestos.

En otros apartados, el artículo 134 de la Constitución utiliza de forma expresa y deliberada el concepto Ley de Presupuestos. Es el caso del apartado 7, a cuyo tenor: «La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea». Lo decisivo aquí no es tanto el uso literal de los términos Ley de Presupuestos sino el sentido y función del precepto; el apartado 7 transcrito admite expresamente que la Ley de Presupuestos, entendida esta expresión si así se quiere como acto de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, puede modificar los tributos cuando se cumplan los requisitos allí establecidos; es claro, sin embargo, que la modificación del régimen de un tributo es una materia cubierta por la reserva de ley, según se desprende con toda claridad del artículo 31.3 CE; por lo tanto, la modificación de un tributo sólo podrá ser llevada a cabo por una ley, lo que excluye que una operación de estas características pueda ser articulada a través de actos de las Cortes ajenos al ejercicio de la potestad legislativa.

En apoyo de la tesis criticada suelen aducirse también algunos mandatos del repetidamente citado artículo 134 CE; este precepto incorpora algunas peculiaridades que en alguna ocasión han sido interpretadas como prueba de que la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado se realiza al margen del ejercicio de la potestad legislativa; pero el reconocimiento de estas peculiaridades en modo alguno autoriza a extraer esas conclusiones, según exponemos a continuación.

Así, el apartado 1 dispone que: «Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado»; la atribución en exclusiva al Gobierno de la competencia para elaborar el Presupuesto, con la correlativa exclusión de las Cortes Generales, pondría de manifiesto que la elaboración y

aprobación del Presupuesto se realizaría al margen del procedimiento legislativo. No son necesarios, sin embargo, excesivos esfuerzos argumentales para demostrar que el mandato del artículo 134.1 CE es plenamente compatible con la estructura y regulación del procedimiento legislativo en nuestro ordenamiento. La regla general en materia de iniciativa legislativa aparece plasmada en el artículo 87.1 del texto constitucional, a cuyo tenor: «La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras». Contemplado desde esta perspectiva, el mandato del artículo 134.1 CE no constituye sino una concreción o especificación de la citada regla general del artículo 87.1. Conviene subrayar que la atribución por este último precepto de la iniciativa legislativa al Gobierno, al Congreso y al Senado se efectúa «de acuerdo con la Constitución». El repetidamente citado artículo 87.1 CE admite por lo tanto la posibilidad de que la Constitución, en atención a las peculiaridades de determinadas materias, module el ejercicio de la iniciativa legislativa; esto es, precisamente, lo que sucede con el artículo 134.1 CE; el constituyente ha entendido que, dadas las particularidades de la Ley de Presupuestos, era conveniente atribuir la competencia para iniciar el procedimiento legislativo a uno sólo de los órganos mencionados en el artículo 87.1 CE, en este caso al Gobierno.

La atribución en exclusiva al Gobierno de la competencia para elaborar los Presupuestos, o con mayor propiedad, el proyecto de Presupuestos, establecida por el artículo 134.1 CE, puede explicarse perfectamente si se tiene en cuenta la complejidad que reviste en la actualidad el Presupuesto; basta pensar por un momento en las dificultades e inconvenientes de todo tipo que provocaría una solución distinta, por ejemplo atribuyendo la iniciativa a alguna de las Cámaras, para comprender que el mandato del artículo 134.1 no es sino una regla lógica de reparto de atribuciones, por entero compatible con el ejercicio de su potestad legislativa por las Cortes Generales.

Para justificar la tesis criticada se suele aducir también las especialidades procedimentales establecidas por el artículo 134 CE, y de manera especial las limitaciones a la iniciativa parlamentaria y al derecho de enmienda; estas restricciones aparecen recogidas en los apartados 5 y 6 del citado artículo 134. Es discutible, sin embargo, que el contenido de estos apartados sea relevante a los efectos que aquí nos interesan. Desde luego, el apartado 5 se refiere a los proyectos de ley del Gobierno que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos y que se presentan «aprobados los Presupuestos Generales del Estado»; es claro, por lo tanto, que dicho apartado no afecta al proyecto de ley de presupuestos, sino a otros proyectos presentados cuando aquel ya ha sido aprobado, por lo que ninguna incidencia puede tener sobre la cuestión que ahora nos ocupa.

Mayores dificultades puede ofrecer la interpretación del apartado 6 de dicho artículo: «Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación». Dada la amplitud de los términos empleados, así como su inserción sistemática diferenciada del anterior apartado 5, podría pensarse que el apartado 6 se refiere no solo a las proposiciones y enmiendas a proposiciones y proyectos de ley posteriores a la ley de presupuestos, sino también a las enmiendas presentadas al proyecto de presupuestos. Parece sin embargo que el alcance del citado precepto debe quedar limitado a las proposiciones y enmiendas a proyectos o proposiciones posteriores a la aprobación de la ley de presupuestos; así parece desprenderse no solo de la mención a las proposiciones, que carece de sentido si se refiere a la ley de presupuestos porque ésta, según hemos visto, tiene siempre su origen en un proyecto de ley, sino también de la referencia a los créditos e ingresos «presupuestarios» que presupone la existencia de una ley de presupuestos ya aprobada. Así lo han entendido también los Reglamentos de las Cámaras que han establecido para las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos un régimen diferenciado del dispuesto por el artículo 134.6 CE.

Suele citarse, por último, el tenor literal del apartado 7 del artículo 134 CE: «La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea». La limitación específica del contenido de la Ley de Presupuestos establecida por este apartado, que viene a completar la limitación genérica dispuesta por el apartado 2 de este mismo artículo, se explicaría según la tesis criticada por la especial naturaleza de la Ley de Presupuestos que impediría adoptar determinados contenidos. Pero ni el alcance ni la función que cumple el apartado 7 del artículo 134 CE permiten extraer esa conclusión.

Para delimitar el alcance de dicho apartado, es preciso diferenciar sus dos incisos. Es cierto que respecto de la creación de tributos se establece una prohibición absoluta, de tal manera que en ningún caso la Ley de Presupuestos puede incorporar una nueva figura al sistema tributario. Pero esta prohibición resulta notablemente relativizada si se considera que, en la actualidad, las posibilidades reales de «crear» tributos son sumamente reducidas; es de sobra conocido que los sistemas tributarios modernos, en su afán por gravar todas las posibles manifestaciones de riqueza, han agotado prácticamente el repertorio de posibles tributos; por ello las posibilidades efectivas de crear nuevos tributos se ven limitadas a hipotéticas nuevas figuras respecto de las que en no pocas ocasiones surgirán dudas sobre su naturaleza tributaria.

Respecto de la modificación de tributos, que constituye sin duda el aspecto más polémico e importante en nuestros días, el precepto comentado se limita a

establecer un mandato de carácter formal; para que la Ley de Presupuestos pueda modificar los tributos será preciso que exista una previsión expresa, y esta previsión no puede estar incorporada en cualquier norma, sino solamente en una ley tributaria sustantiva; en la realidad, el artículo 134.7 efectúa una remisión en blanco a lo que decida en cada caso el legislador ordinario al aprobar la correspondiente ley tributaria sustantiva; el posible contenido de la Ley de Presupuestos en este punto no viene por lo tanto determinado por ningún mandato o criterio material establecido por la Constitución, sino tan sólo por la amplitud con la que aparezca redactada la llamada ley tributaria sustantiva. Cumplido el requisito formal establecido por el segundo inciso del artículo 134.7, nada impide que una Ley de Presupuestos pueda llevar a cabo importantes reformas del sistema tributario si así se considera adecuado.

Conviene subrayar, sobre todo, que el sentido y la función que cumple el artículo 134.7 CE pueden ser perfectamente explicados sin necesidad de poner en tela de juicio la naturaleza de la Ley de Presupuestos como ley ordinaria. La razón de ser del citado precepto es de sobras conocida; en la historia del sistema tributario español ha sido frecuente que se utilizara la Ley de Presupuestos para alterar el régimen de los tributos; se ha llegado, incluso, a emplear la Ley de Presupuestos para introducir algunas de las más importantes reformas fiscales. Frente a tal estado de cosas se ha alzado una importante corriente de opinión que subraya que la Ley de Presupuestos, por sus peculiaridades, no es el instrumento normativo más adecuado para aprobar modificaciones de cierta importancia del sistema tributario; entre tales peculiaridades ocupan un lugar destacado no solo las limitaciones al derecho de enmienda parlamentaria establecidas en los Reglamentos de las Cámaras, sino también y sobre todo los breves plazos de que se dispone para la tramitación y aprobación de dicha Ley, lo que impediría analizar las modificaciones del sistema tributario que pretenda incorporar el Gobierno con la seriedad y el sosiego que una reforma de esas características requieren. El apartado 7 del artículo 134 de la Constitución puede por ello explicarse como una regla prudente de técnica legislativa encaminada a racionalizar el trabajo de las Cámaras.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre la naturaleza de la Ley de Presupuestos, elaborando una acabada doctrina sobre este punto. La postura del Tribunal aparece expresada en el fundamento jurídico 4.a) de la ya citada STC 76/1992: «Desde la primera Sentencia en la que abordó el tema de la Ley de Presupuestos, este Tribunal dio por sentado que se trata de una verdadera ley, considerando así superada la cuestión de su carácter formal o material de ley (STC 27/1981, fundamento jurídico 2). No obstante la afirmación reiterada (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 2, y 65/1987, fundamento jurídico 3) de que el Parlamento aprueba los Presupues-

tos Generales que el Gobierno elabora (art. 134.1 CE) en el ejercicio de una función o competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa (art. 66.2 CE), hemos sostenido que los Presupuestos —en el sentido estricto de previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos— y el articulado de la ley que los aprueba integran un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de ley y es objeto idóneo de control de constitucionalidad (STC 63/1986, fundamento jurídico 5)».

Del fundamento jurídico transcrito interesa resaltar tres ideas. En primer lugar, la Ley de Presupuestos es «una verdadera ley»; es ésta una afirmación capital para el tema que nos ocupa y que el Tribunal expresa con una rotundidad que no deja ningún lugar a dudas; la configuración de la Ley de Presupuestos como una verdadera ley no es una cuestión discutida sobre la que el Tribunal considere adecuado pronunciarse, sino algo que se da por sentado desde la primera sentencia en que se abordó este tema; a su vez, la cuestión del carácter formal o material de la citada ley está «superada», por lo que es innecesario efectuar pronunciamiento alguno.

En segundo lugar, el Tribunal se hace eco de la tesis según la cual el Parlamento aprueba los Presupuestos Generales del Estado en el ejercicio de una función o competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa, para lo cual se invoca el artículo 66.2 de la Constitución. De una primera lectura podría desprenderse que el Tribunal respalda aquí la tesis citada; basta sin embargo una interpretación más detenida, que tenga en cuenta todo el texto, para concluir que la sentencia se limita aquí a exponer una opinión expresada en anteriores ocasiones, pero que no se eleva a la categoría de doctrina jurisprudencial sino que, por el contrario, parece constituir un mero obiter dictum carente de relevancia para la decisión del caso. Es preciso reconocer, no obstante, que la mención en la sentencia comentada de la tesis según la cual el Parlamento aprueba los Presupuestos en ejercicio de una función distinta de la potestad legislativa puede inducir a confusión. Hubiera sido por ello conveniente que el Tribunal hubiera efectuado un pronunciamiento que no dejara lugar a dudas sobre la ausencia de fundamentación de dicha tesis o, por lo menos, hubiera omitido toda alusión a la misma.

El Tribunal ha subrayado, en tercer lugar, que los Presupuestos, entendido este concepto en su sentido estricto como previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos, y el articulado de la ley que los aprueba integran un todo cuyo contenido adquiere fuerza de ley. En ocasiones anteriores ya se había destacado «que el contenido de los Presupuestos Generales del Estado integra, junto con su articulado, la Ley de Presupuestos Generales del Estado y que, por lo que se refiere a los estados de autorización de gastos, cada una de las Secciones presupuestarias —que contiene los créditos destinados a hacer frente a las

correspondientes obligaciones del Estado— adquiere fuerza de ley a través de la norma de aprobación incluida en el artículo 1.º de las respectivas Leyes de Presupuestos» (STC 63/1986 fundamento jurídico 5.º). Se trata de una afirmación importante porque la diferenciación entre el Presupuesto y la ley que lo aprueba constituye uno de los pilares básicos de la tesis que concibe la Ley de Presupuestos como ley en sentido formal. Al reiterar que el Presupuesto y el articulado de la ley que lo aprueba integran un todo cuyo contenido adquiere fuerza de ley el tribunal no hace sino desarrollar la afirmación precedente que considera superada la polémica sobre la naturaleza material o formal de la citada ley.

Las ideas expresadas en la citada STC 76/1992 han sido posteriormente desarrolladas en otras sentencias. Así, la STC 203/1998, fundamento jurídico 3.º, señala que de acuerdo con la doctrina sobre los límites constitucionales al contenido material de la Ley de Presupuestos, «la Ley de Presupuestos aparece, en primer lugar, como una verdadera ley, lo cual no ha impedido subrayar su peculiaridad consistente en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes Generales está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1.º, 6.º y 7.º del artículo 134 CE y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cámaras.» La doctrina expuesta en esta sentencia ha sido posteriormente reproducida en la STC 109/2001, fundamento jurídico 5.º La posición del Tribunal no deja lugar a dudas; se reconocen las peculiaridades de la ley de presupuestos, pero este reconocimiento se enmarca y solo cobra sentido partiendo de la afirmación inicial expuesta de forma reiterada de que la ley de presupuestos es una verdadera ley.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido, asimismo, el especial papel que desempeña la Ley de Presupuestos en el marco del ordenamiento jurídico. En este sentido, la STC 32/2000, fundamento jurídico 5.º, reiterando la doctrina establecida en otras sentencias anteriores, tales como las 174 y 203/1998, ha señalado que «Las Leyes de Presupuestos tienen una función específica y constitucionalmente definida en el artículo 134.2 CE; son las Leyes que cada año aprueban los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado». Se trata, en expresión de la STC 234/1999, fundamento jurídico 4.º, de «una Ley de contenido constitucionalmente definido». Pero esta es una peculiaridad que no es exclusiva de la Ley de Presupuestos, sino que es común a otras materias; por mantenernos en el ámbito del ordenamiento financiero, podemos citar las previsiones de los artículos 136.4 y 157.3 del texto constitucional relativas a la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas y al ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, respectivamente.

El Tribunal Constitucional no solamente ha proclamado de una manera formal y reiterada que la Ley de Presupuestos es una verdadera ley, sino que ha aplicado de forma coherente esta tesis cuando ha surgido la ocasión. De hecho, en no pocas ocasiones el Tribunal ni siquiera se plantea esta cuestión, sino que parte de la base de que la Ley de Presupuestos es una ley ordinaria. Puede citarse a este respecto como especialmente ilustrativa la STC 127/1987, fundamento jurídico 3.º Se planteaba en dicha sentencia si la Disposición adicional quinta de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, infringía lo dispuesto por el artículo 106.2 de la Constitución según el cual: «Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos»; se suscitaba, por lo tanto, la conocida polémica de la responsabilidad del legislador. La posición del Tribunal aparece expresada de forma clara y rotunda: «La presunta infracción del párrafo 2.º del artículo 106 de la Constitución española, por la disposición adicional quinta de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, que plantea todas las resoluciones que han dado lugar a las cuestiones de inconstitucionalidad, es inexistente, ya que la actividad legislativa queda fuera de las previsiones del citado artículo constitucional referentes al funcionamiento de los servicios públicos, concepto éste en que no cabe comprender la función del Legislador». Esta doctrina ha sido posteriormente reproducida por la STC 134/1987, fundamento jurídico 9.º Lo que interesa destacar de esta doctrina no es tanto la afirmación explícita sino el razonamiento implícito que considera a la Ley de Presupuestos una ley ordinaria a estos efectos; la circunstancia de que el Tribunal no haya considerado necesario formular expresamente este razonamiento revela a las claras que la naturaleza de la Ley de Presupuestos es una cuestión resuelta en nuestro ordenamiento.

Por su parte, los Reglamentos de las Cámaras confirman que la aprobación de los presupuestos se realiza en el marco de la potestad legislativa. Tanto el Reglamento del Congreso como el del Senado regulan las especialidades de este procedimiento dentro del título relativo al procedimiento legislativo; en ambos Reglamentos se incorpora además un precepto en el que se dispone que, salvo las especialidades que se contemplan expresamente, en el estudio y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado se aplicará el procedimiento legislativo común u ordinario (art. 133.1 del Reglamento del Congreso y 148.2 del Reglamento del Senado).

A la vista de las razones expuestas, cabe preguntarse por los motivos que han inducido a los redactores de la Constitución de 1978 a mencionar en los artículos 66.2 y 134.1 la aprobación por las Cortes de los Presupuestos Generales

del Estado como si fuera una competencia distinta del ejercicio de la potestad legislativa. En mi opinión, dichos preceptos, y de manera especial el artículo 134.1, sólo pueden entenderse por el deseo de enlazar con lo que ha sido una clara tendencia normativa en nuestra historia constitucional, pero no se ha advertido que determinados preceptos, que pueden cobrar pleno sentido en un determinado régimen jurídico-constitucional, lo pierden si se trasladan miméticamente a otros regímenes distintos.

En la mayor parte de las constituciones españolas del siglo XIX, y bajo el influjo evidente del principio monárquico, es frecuente encontrar un artículo en el que se dispone que «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey» (artículo 15 de la Constitución de 1812, 12 de la de 1837, 12 de la de 1845 y 18 de la de 1876). Únicamente se apartan de esta orientación, y por razones evidentes que no es preciso exponer aquí con detalle, la Constitución de 1869, cuyo artículo 34 disponía que «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes», y la de 1931 en cuyo artículo 51 se establecía que «La potestad legislativa reside en el pueblo, que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados». Las constituciones citadas en primer lugar incorporaban, no obstante, un artículo en el que se disponía que: «Todos los años presentará el Gobierno a las Cortes el presupuesto general de los gastos del Estado para el año siguiente, y el plan de las contribuciones y medios para llenarlos; como asimismo las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos para su examen y aprobación» (artículos 72 de la Constitución de 1837, 75 de la de 1845, y 85 de la de 1876); en parecidos términos se expresaba también el artículo 100 de la Constitución de 1869; por su parte, la Constitución de 1931 incorporaba un artículo 107 según el cual «La formación del proyecto de Presupuestos corresponde al Gobierno; su aprobación, a las Cortes». En el grupo de constituciones que atribuían la potestad legislativa a las Cortes con el Rey, la adición de un precepto específico que asignaba la competencia para aprobar los Presupuestos a las Cortes podía cumplir la función de delimitar una materia, en este caso la aprobación del Presupuesto, en la que las Cortes ejercían sus funciones con una mayor autonomía e independencia. Esta idea aparece expresada con cierta claridad en varios artículos de la Constitución de 1812; de una parte, el 131 señalaba como facultades de las Cortes no solo las de proponer y decretar las leyes, sino también las de fijar los gastos de la administración pública, establecer anualmente las contribuciones e impuestos y examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos; de otra, el 172 establecía una serie de restricciones a la autoridad del Rey entre las que destacaba la octava: «No puede el Rey imponer por sí directa ni indirectamente contribuciones, ni hacer pedidos bajo cualquier nombre o para cualquier objeto que sea, sino que siempre los han de decretar las Cortes». Es significativo que los pre-

ceptos anteriormente citados que atribuyen de forma expresa a las Cortes la facultad de aprobar el Presupuesto aparecen insertos en un título especial, que desde la Constitución de 1812 suele denominarse «De las contribuciones», y que en la de 1931 se denomina «Hacienda Pública»; como es sabido, el establecimiento de contribuciones e impuestos, así como la aprobación y control de su uso o empleo, ha constituido tradicionalmente una de las funciones originarias de las Cortes, en la que estas han ejercido sus facultades con una mayor libertad respecto del poder real, según hemos visto que proclamaba expresamente la Constitución de 1812.

Pero estos motivos, que podían explicar la aparición en la mayor parte de las constituciones del XIX de los preceptos que atribuían la competencia para aprobar el Presupuesto a las Cortes, carecen de un sentido jurídico preciso en nuestro vigente ordenamiento constitucional; el constituyente de 1978 podía por ello haber prescindido en los artículos 66 y 134 de la referencia a la aprobación de los presupuestos y tal omisión no hubiera producido efectos jurídicos sustantivos.

LA OBLIGACIÓN DE APROBAR EL PRESUPUESTO

Del tenor literal de la sentencia se desprende que las Cortes Generales, tras su examen y enmienda, han de aprobar los Presupuestos Generales del Estado. Es claro, sin embargo, que esta afirmación no puede ser compartida. Los artículos 66.2 y 134.1 de la Constitución atribuyen a las Cortes la facultad de aprobar los Presupuestos, pero tales preceptos no pueden ser interpretados en el sentido de que obliguen a las Cortes a esa aprobación; de lo contrario, carecerían de sentido las facultades de examen y enmienda expresamente atribuidas por el artículo 134.1; así lo entiende la generalidad de la doctrina y lo atestigua la práctica parlamentaria.

Sorprende de nuevo en este punto la posición radical que se adopta para restringir las facultades de las Cortes Generales respecto del Presupuesto. Incluso entre los autores que han defendido la tesis de la naturaleza de la ley de presupuestos como ley formal, ha sido frecuente entender que la ley de presupuestos encajaba en la figura de las leyes de aprobación; ello significaba que el Parlamento se limitaba a aprobar o rechazar en bloque el proyecto de presupuesto remitido por el Gobierno, pero no podía introducir modificaciones en el mismo; siempre quedaba a salvo, por lo tanto, la posibilidad de que el Parlamento se negara a aprobar el proyecto de presupuesto elaborado por el Gobierno.

Podría entenderse, en un intento de buscar una explicación satisfactoria a la

tesis criticada, que la obligación de aprobar el presupuesto no va referida a la totalidad del mismo, sino a determinadas partidas; pero lo dicho respecto del presupuesto en su conjunto puede ser también aplicado a las distintas partidas que lo integran.

Cabe señalar, por último, que en el razonamiento de la sentencia la obligación de las Cortes Generales de aprobar el Presupuesto está directamente relacionada con la configuración de la aprobación del Presupuesto como una facultad distinta y desdoblada de la genérica potestad legislativa; la sentencia parece ser consciente de que la conceptualización de la aprobación del Presupuesto como ejercicio de la potestad legislativa implicaría reconocer a las Cortes todas las facultades de que disponen respecto de los restantes proyectos de ley remitidos por el Gobierno, y de manera señalada la posibilidad de rechazarlos o de modificar su contenido; para cerrar el paso a esta posibilidad, se sostiene, según hemos visto, que las Cortes aprueban los Presupuestos en ejecución de una facultad distinta de la potestad legislativa. Pero un razonamiento de esas características resulta incompleto. Aunque se admitiera como mera hipótesis que las Cortes Generales aprueban los Presupuestos en ejecución de una facultad distinta de la genérica potestad legislativa, de ese dato no se derivaría necesariamente que las Cortes estuvieran obligadas a dicha aprobación.

OBLIGACIÓN DE CONSIGNAR LOS CRÉDITOS PARA HACER FRENTE A LOS COMPROMISOS PREVIOS LEGALMENTE ASUMIDOS

Los razonamientos expuestos en la sentencia sobre la naturaleza de la aprobación del presupuesto le permiten concluir que «tanto las Cortes Generales en la aprobación, como el Gobierno en la elaboración del gasto público, se encuentran vinculados por compromisos previos legalmente asumidos... que imponen que las partidas presupuestarias contemplen los desembolsos necesarios para el cumplimiento de esas obligaciones asumidas por la Administración». La sentencia se adentra, de esta manera, en una materia sumamente delicada como es la existencia de un hipotético deber de incluir en la Ley de Presupuestos los créditos necesarios para hacer frente al pago de las obligaciones legales o voluntarias previamente contraídas. La propia sentencia parece ser consciente de las dificultades que entraña afirmar la existencia de un deber de incluir en la Ley de Presupuestos determinados créditos y por ello se ve forzada a apelar a consideraciones extrajurídicas: «lo que no es posible es que, so pretexto de la elaboración de los Presupuestos, se eliminen compromisos de gastos válidamente asumidos por la Administración, y cuya exigibilidad viene establecida en la Ley». Es evidente, sin embargo, que esta forma de razonar suscita no pocos reparos.

En contra de lo sostenido por la sentencia, no pueden equipararse la posición del Gobierno al elaborar el proyecto y la de las Cortes al aprobar la ley de presupuestos. Ninguna objeción cabe formular, en principio, contra la vinculación del Gobierno y su correspondiente obligación de incluir en el proyecto de presupuesto los créditos necesarios para hacer frente a todas las obligaciones, legales o voluntarias, ya existentes; así se desprende sin dificultad de la posición jurídico-constitucional del Gobierno. La cuestión es sin embargo más compleja cuando se pretende establecer la obligación a cargo de las Cortes de aprobar tales créditos. En mi opinión, no puede sostenerse que las Cortes estén jurídicamente obligadas a aprobar tales créditos; si pueden rechazar en bloque el proyecto remitido por el Gobierno, con mayor razón podrán negarse a aprobar un determinado crédito; el repetidamente citado artículo 134.1 de la Constitución les reconoce el derecho de enmienda y este derecho sólo está limitado jurídicamente en los supuestos contemplados en el mencionado artículo 134 y en los Reglamentos de las Cámaras. El único supuesto en que la Constitución obliga a incluir los créditos necesarios para cumplir determinadas obligaciones es el previsto por el artículo 135.2 referido a los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado, que por lo tanto no pueden ser objeto de enmienda mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión; es significativo, sin embargo, que el citado artículo 135.2 no establece de forma directa un deber u obligación a cargo de las Cortes de incluir tales créditos, sino que se limita a incorporar una presunción o tal vez una ficción; no se dispone que las Cortes deban aprobar tales créditos, sino que dichos créditos «se entenderán siempre incluidos» en el estado de gastos de los presupuestos.

La inexistencia de una obligación a cargo de las Cortes de aprobar los créditos necesarios para hacer frente a las obligaciones, legales o voluntarias, previamente contraídas no significa, claro está, que las Cortes puedan actuar en este punto de una manera arbitraria, negándose a aprobar tales créditos. Ocurre, simplemente, que la posición jurídica en que se encuentran las Cortes al examinar y en su caso aprobar el presupuesto no puede ser satisfactoriamente explicada mediante el simple recurso a los conceptos jurídicos de deber u obligación. En un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia y la igualdad (art. 1.1 CE) no es pensable que las Cortes Generales, que representan al pueblo español (art. 66.1 CE), actúen de forma arbitraria, sin sujeción a los principios o valores jurídicos que inspiran el ordenamiento, y se nieguen a consignar en el presupuesto los créditos necesarios para hacer frente a las obligaciones del Estado válidamente contraídas. Las Cortes aprobarán tales créditos no tanto porque estén jurídicamente obligadas a ello, sino porque así lo exige el

correcto ejercicio de los poderes estatales y la lealtad constitucional que inspira siempre la actuación de los altos órganos del Estado. La negativa de las Cortes a aprobar esos créditos sólo tendría sentido si se produce un cambio de régimen o en casos de crisis política o constitucional.

A mi juicio, para la debida resolución de la cuestión suscitada la sentencia debía haber tomado en consideración dos datos, directamente relacionados, a los que no se ha prestado la adecuada atención. En primer lugar, conviene recordar que la obligación del Estado de satisfacer las retribuciones de los funcionarios es una obligación *ex lege*, que por lo tanto nace de la ley y debe cumplirse en los términos fijados por la ley; puede incluso afirmarse, sin temor a exagerar, que desde la perspectiva de la Ley de Presupuestos la obligación de satisfacer las retribuciones de los funcionarios públicos es el prototipo de las obligaciones legales; el carácter *ex lege* de la obligación no queda desvirtuado por el hecho de que algunos aspectos de la relación funcional, tales como el importe de las retribuciones, puedan ser objeto de negociación entre los representantes de los funcionarios y la Administración.

En segundo lugar, es preciso poner de relieve que la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, no sólo no ha consignado en las partidas los créditos necesarios para satisfacer el pretendido incremento retributivo, sino que además, y como señala el voto particular de la sentencia comentada, incorpora un precepto expreso estableciendo la congelación salarial en el sector público; dispone, en efecto, el artículo 17. Dos de la ley últimamente citada que «Con efectos de 1 de enero de 1997, las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no podrán experimentar variación con respecto a las del año 1996, en términos de homogeneidad para los dos períodos de comparación tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo. Los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables en caso contrario las cláusulas que se opongan al presente acuerdo». El importe de las retribuciones a percibir durante 1997 por el personal al servicio del sector público aparece así regulado, entre otras, por una norma de rango legal constituida por el precepto transcrito. Estamos por lo tanto ante una obligación *ex lege*, la que vincula a la Administración al pago de las retribuciones de los funcionarios, cuyo contenido aparece regulado por una disposición legal, en concreto el citado artículo 17.dos de la Ley 12/1996. La ausencia de consignación presupuestaria para satisfacer el pretendido incremento retributivo no tiene por tanto su fundamento en la falta de un acuerdo entre la Administración y los representantes de los funcionarios, o en una eventual resolución del Ministerio de Administraciones Públicas, sino en lo dispuesto por el artículo últimamente citado.

Cobra por lo tanto pleno sentido en este caso la doctrina establecida en la STC 62/2001, fundamento jurídico 3.º, recaída en un supuesto que guarda cierta similitud con el ahora analizado: «el principio de jerarquía normativa reconocido en el artículo 9.3 CE impide que los incrementos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en normas con rango de ley». En consecuencia, los incrementos retributivos que hubieran podido ser fijados mediante acuerdos entre representantes de los funcionarios y de la Administración no pueden prevalecer contra lo dispuesto expresamente por el artículo 17.dos, de la Ley de Presupuestos para 1997.

