

A PRÓRROGA DOS ORZAMENTOS DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: A SENTENZA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 3/2003^(*)

Luis Miguel Muleiro Parada^(**)

Área de dereito financeiro e tributario
Universidade de Vigo

1. Introducción

A materia que imos abordar céntrase, principalmente, no orzamento das comunidades autónomas (en adiante CCAA), a incidencia dentro deste do mecanismo da prórroga orzamentaria e os principios orzamentarios definidos no noso ordenamento xurídico.

É por iso que, con carácter previo, convén levar a cabo unha análise da autonomía orzamentaria desas CCAA como unha das vertentes da súa autonomía financeira amparada constitucionalmente e o contido, causas e principais efectos da prórroga dos orzamentos autonómicos para, nun

(*) Este traballo foi realizado no marco do Proxecto de Investigación «Hacienda Autónoma y Local: pacto local y descentralización» financiado pola Secretaría Xeral de Investigación e Desenvolvemento da Xunta de Galicia (PGIDIT02CS039901PR).

(**) Bolseiro de Investigación do Ministerio de Educación e Ciencia.

segundo momento, comentar a doutrina establecida polo Tribunal Constitucional –TC, no sucesivo– na súa sentenza 3/2003, do 16 de xaneiro¹.

O orzamento, non só do Estado senón tamén o das CCAA e das facendas locais, foi obxecto de múltiples pronunciamentos por parte dos nosos tribunais nos últimos anos. O interese das cuestións a el vinculadas transcendeu moito máis alá de meras formulacións teóricas sobre a normativa que conforma o noso ordenamento xurídico. Non obstante, situámonos nunha órbita fundamental na configuración xurídico-política do gasto dos entes públicos.

A prórroga orzamentaria leva tras de si unha regra esencial dentro das normas referidas á organización e regulación do gasto da Administración pública que desprega toda a súa eficacia cando concorren os orzamentos que determinan a súa aplicación.

Todos estes extremos foron amplamente examinados no pronunciamento do TC do 16 de xaneiro do ano 2003 no que declarou a inconstitucionalidade da Lei do Parlamento vasco 1/2002, do 23 de xaneiro, estimándose o recurso de inconstitucionalidade promovido polo presidente do Goberno contra a dita norma legal.

A Cámara vasca non aprobou en tempo e forma os orzamentos para o ano 2002, motivo polo cal os orzamentos aprobados para o ano anterior viron a súa vixencia prorrogada. Con todo, a tramitación do Proxecto da Lei de orzamentos daría lugar, posteriormente, á aprobación dunha lei «de contenido presupuestario», a mencionada Lei 1/2002, que puidese colisionar con certos principios reitores básicos do orzamento definidos no noso ordenamento xurídico o que fixo preciso un pronunciamento do Alto Tribunal sobre o particular.

A sentenza trata nos seus fundamentos xurídicos diversas cuestións estreitamente relacionadas co orzamento como a natureza das leis de orzamentos, o contido destas, a súa vixencia e os principios orzamentarios, para terminar por descender, finalmente, ao orzamento das CCAA e á formulación concreta da cuestión respecto á lei vasca cuxa inconstitucionalidade resulta declarada. Por esta razón, constitúe unha resolución xudicial de máxima relevancia e actualidade no terreo práctico da aplicación do dereito en materia de gasto público.

Así, é preciso chegar a unhas conclusións clarificadoras neste concreto ámbito da actividade financeira e poñer de manifesto cal foi a postura adoptada polo máximo intérprete da Constitución sobre o tema obxecto do presente comentario.

¹ RTC 2003\3.

2. A autonomía financeira das comunidades autónomas

2.1. En torno ao concepto, contido e límites da autonomía financeira

A Constitución española (que abreviaremos como CE) protexe a autonomía das CCAA ao dicir que a Norma Fundamental se fundamenta na indisoluble unidade da nación española², e recoñece e garante o dereito á autonomía das nacionalidades e rexións que a integran e a solidariedade entre todas elas (artigo 2 CE).

Este precepto concrétese nunha autonomía política das CCAA para a xestión dos seus propios intereses –artigo 137 CE– que foi detallada polo noso TC como principio que preside a organización territorial do Estado e un dos piares básicos do ordenamento constitucional, esixindo que se dote ao ente autónomo de todas as competencias propias e exclusivas que sexan necesarias para satisfacer o interese respectivo³.

No ámbito do dereito á autonomía, como instrumento indispensable para a autonomía política⁴, o texto constitucional ampara unha autonomía financeira⁵ sinalando no seu artigo 156.1 que: «[L]as Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad con todos los españoles»⁶.

² Puntualiza o profesor Muñoz Machado que a unidade non é só o contrapunto senón o punto de partida necesario para a existencia da autonomía (vid. Muñoz Machado, S.: «Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones Públicas» en VV.AA.: *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, IEF, Madrid, 1984, p. 24.

³ Véxanse, entre outros, o FX 3º da STC 4/1981, do 2 de febreiro, o FX 3º da STC 25/1981, do 14 de xullo, o FX 3º STC 32/1981, do 28 de xullo, o FX 8º STC 135/1992, do 5 de outubro, o FX 3º da STC 104/2000, FX 7º STC 192/2000, do 13 de xullo (RTC 1981\32, RTC 1981\25, RTC 1992\135, RTC 2000\104, RTC 2000\192, respectivamente).

⁴ Vid. o FX 8º da STC 135/1992, do 5 de outubro e o FX 3º da STC 289/2000, do 20 de novembro (RTC 1992\135 e 2000\289).

⁵ Como expresou o profesor ALONSO GONZÁLEZ, «[L]a autonomía financiera es la expresión de la autonomía política en el campo da actividad financiera» (vid. ALONSO GONZÁLEZ, L.M.: «La función de los impuestos propios de las Comunidades Autónomas» en VV.AA.: *Hacienda Autonómica y Local*, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, 2003, p. 588). O FX 1º da STC 100/1984, do 8 de novembro, destaca que a autonomía política se manifesta na pluralidade e na capacidade de autogoberno sendo máis xeral que a autonomía financeira (RTC 1984\100). Esta doutrina foi reiterada noutras sentenzas como na STC 192/2000, do 13 de xullo (RTC 2000\192).

⁶ O artigo 1.1 da Lei orgánica de financiación das comunidades autónomas (LOFCA, no que segue) insiste en que as comunidades autónomas gozan desa autonomía financeira para o desenvolvemento e execución das competencias que lles atribúan as leis e os seus estatutos de autonomía, de conformidade coa Constitución

O precepto acolle, desta maneira, unha autonomía para as CCAA referida ao conxunto dos ingresos e dos gastos públicos como integrantes da actividade financeira do conxunto das administracións públicas en xeral. En consecuencia, abránguense as dúas vertentes que integran a dita actividade. A STC 179/1987, do 13 de novembro, no seu FX 2º, matiza que «la autonomía financiera supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones»⁷.

O profesor Ferreiro indicou que, esencialmente, a autonomía financeira significa recursos propios e capacidade de decisión sobre o emprego destes recursos, tendo en conta que non se poden identificar os recursos propios cos tributos propios⁸.

Por este motivo, sostense que a autonomía financeira se debe entender tanto desde unha perspectiva cuantitativa referida á suficiencia de recursos coma cualitativa en canto á posibilidade de decidir e asumir as consecuencias das actuacións levadas a cabo⁹.

Isto supón a existencia dunha facenda das CCAA propia e que faga posible o exercicio e financiación das competencias asumidas. Isto é, que elas van poder concretar de maneira individual¹⁰, sempre conforme aos procedementos e respectando os límites establecidos no ordenamento xurídico, os ingresos e gastos que son precisos para realizar as funcións que teñen que levar a cabo en canto tales¹¹.

(RCL 1980\2165). Sobre o escaso valor normativo da LOFCA en materia de orzamentos autonómicos, véxase FERREIRO LAPATZA, J.J.: *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1985, p. 248. En canto ás especialidades da concreción do principio de autonomía financeira que ofrece o artigo 1.1 LOFCA con relación ao 156 CE, ver Serrano Triana, A.: «Sobre la financiación de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 29, 1981, p. 330 e ss.

⁷ RTC 1987\179.

⁸ Vid. FERREIRO LAPATZA, J.J.: *Curso de derecho financiero español*, 23ª ed., vol. I, MARCIAL PONS, Madrid-Barcelona, 2003, p. 63.

⁹ Vid. ORTUÑO SALAZAR, A.: «La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 5, 1991, p. 51. Igualmente, tiña sostido Fernández Ordóñez que a plena realización da autonomía leva consigo que os entes autónomos posúan un volume de recursos propios que dediquen ás competencias que se lles reconeña (vid. Fernández Ordóñez, F.: «Las Haciendas Regionales», *Crónica Tributaria*, nº 26, 1978, p. 147).

¹⁰ O FX 7º da STC 13/1992 advirte que as CCAA dispoñen de autonomía financeira para poder elixir os seus «objetivos políticos, administrativos, sociais y económicos» (RTC 1992\13).

¹¹ Véxanse o FX 4º da STC 63/1986, o FX 2º da STC 179/1987, do 12 de novembro, e o FX 1º da STC 183/1988, do 13 de outubro (RTC 1986\63, RTC 1987\179, e RTC 1988\183, respectivamente).

Tal e como reiterou o TC, requírese a plena disposición dos medios financeiros para poder exercer as competencias propias que lles atribúe o ordenamento xurídico a eses entes territoriais. Polo tanto, a autonomía financeira está estreitamente vinculada á suficiencia financeira que se configura como requisito esencial na posibilidade, existencia e garantía daquela¹².

É máis, esa esixencia, derivada da autonomía financeira das CCAA consagrada no noso texto constitucional, configúrase na xurisprudencia como un requisito esencial para o pleno desenvolvemento das súas competencias e que non existan condicionamentos indebidos en tal sentido¹³.

Afondando no concepto de autonomía financeira, sinala o profesor Calvo Ortega que o artigo 156 CE dota as CCAA de autonomía financeira, é dicir, dunha capacidade de gasto, de endebemento, de participación nos ingresos do Estado e dun poder tributario concreto¹⁴.

Deste modo, perfílase a autonomía financeira das CCAA como capacidade de decisión autonómica para o emprego duns recursos que deben existir necesariamente para, en última instancia, satisfacer as necesidades dos cidadáns como principal e última finalidade á que serve a actividade financeira¹⁵. Unha capacidade que require unha marxe ampla de actuación tanto do lado do ingreso coma do lado do gasto público o que nos permitirá falar dunha verdadeira autonomía financeira¹⁶. Consecuencia de que se recoñeza esta autonomía será, como explica o profesor Ferreiro, o condicionamento do ámbito de actuación válido do poder financeiro do Estado¹⁷.

¹² Vid. SÁNCHEZ PINO, J.A.: «Los principios del sistema español de financiación autonómica» en VV.AA.: *Hacienda Autónoma...*, op. cit., p. 642. Sobre a mesma cuestión, vid. ALONSO GONZÁLEZ, L.M.: «La función...», op. cit., p. 588.

¹³ Vid. FX 4º STC 201/1988, do 27 de outubro (RTC 1988\201), FX 6º STC 13/1992, do 6 de febreiro (RTC 1992\13) e o FX 9º da STC 201/1998.

¹⁴ Vid. CALVO ORTEGA, R.: *Curso de derecho financiero I (derecho tributario)*, 4ª ed., Cívitas, Madrid, 2000, p. 523.

¹⁵ Vid. FERREIRO LAPATZA, J.J.: *Curso...*, op. cit., pp. 19 e 20. Así mesmo, LAGO MONTERO define a autonomía financeira das CCAA como a medida do poder financeiro que o ordenamento xurídico lles reserva a estas (vid. LAGO MONTERO, J.M.: *El Poder tributario de las Comunidades Autónomas*, Aranzadi, Navarra, 2000, p. 27).

¹⁶ O profesor FERNÁNDEZ LÓPEZ aludiu a diversas cuestións controvertidas a raíz da Lei 18/2001, do 12 de decembro, de estabilidade orzamentaria e a Lei orgánica 5/2001, do 13 de decembro, complementaria á Lei xeral de estabilidade orzamentaria, que poderían supoñer un recorte ou vulneración da autonomía financeira constitucionalmente recoñecida ás CCAA (vid. FERNÁNDEZ LÓPEZ, R.I.: «Las exigencias del Derecho comunitario europeo en materia de estabilidad presupuestaria y su repercusión en el poder financiero de las CC.AA. e EE.LL.» na obra colectiva *Hacienda...*, op. cit., p. 95 e ss.).

¹⁷ Vid. FERREIRO LAPATZA, J.J.: *La Hacienda...*, op.cit. p. 19.

Con todo, hai que facer unha observación importante sobre a autonomía na actividade financeira das CCAA. Para estes efectos, a definición que desenvolveu ese principio non é equiparable respecto ás dúas esferas da mentada actividade. O contido do principio acadou maior desenvolvemento na vertente do gasto que con respecto aos ingresos públicos¹⁸.

Queremos dicir que as consecuencias xurídicas que se derivan do principio de autonomía financeira, ao menos no plano das CCAA, se concretaron sobre todo con relación ao gasto público. En palabras de Martínez García-Moncó, a autonomía financeira exteriorizouse con especial forza no sector do gasto pero esa proxección é asimétrica no ámbito dos tributos¹⁹.

O FX 7º da STC 13/1992, do 6 de febreiro, xa apuntaba que «...la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de constitucionalidad más por relación al gasto público... que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficientes para cubrir las necesidades financieras de la hacienda autonómica. Se configura así un sistema de financiación apoyado en mecanismos de transferencias desde el Estado (...)»²⁰. De igual forma, o Alto Tribunal, en sentenza do 18 de abril de 1996, fixo alusión á autonomía financeira na súa vertente de gasto como «auténtica clave de bóveda de dicha autonomía en una Hacienda de transferencia»²¹.

Este esquema non leva consigo que, con relación aos ingresos das CCAA, non se poida sustentar unha autonomía financeira destas senón que, como se delimitou o principio no noso ordenamento xurídico, se configurou con maior rigor na vertente do gasto. O que determina que a suficiencia financeira deses entes territoriais encontre un condicionamento e implicación de carácter estatal importante no trazado da súa financiación.

Subliñou o profesor Pérez Royo que as CCAA –e as corporacións locais– gozan de autonomía financeira, recoñecida na CE, o que se manifesta, de maneira máis clara aínda que na súa capacidade para establecer tributos, no desenvolvemento do seu propio réxime orzamentario, na ca-

¹⁸ Recentemente, véxase o FX 4º da STC 175/2003, do 30 de setembro (RTC 2003\175).

¹⁹ Vid. MARTÍNEZ GARCÍA-MONCÓ, A. M.: *Autonomía financiera de las comunidades autónomas*, Lex Nova, Valladolid, 1996, p. 35. do mesmo modo, ADAME MARTÍNEZ fala da asimetría entre a descentralización de gastos e a descentralización de ingresos tributarios (vid. ADAME MARTÍNEZ, F.D.: *Tributos propios de las comunidades autónomas*, Comares, Granada, 1996, pp. 363-370).

²⁰ RTC 1992\13.

²¹ Vid. FX 10º STC 68/1996, do 18 de abril (RTC 1996\68).

pacidade de establecer autonomamente a asignación dos seus recursos, executar o seu plan financeiro e controlar a dita execución²².

Precisamente, no novo sistema de financiación autonómico establecido pola Lei 21/2001, do 27 de decembro, pola que se regulan as medidas fiscais e administrativas do novo sistema de financiación das CCAA de réxime común e cidades con estatuto de autonomía, conseguiuase pola canle da restrición á autonomía na vertente do ingreso daquelas onde se revela como contrapartida a necesidade de incrementar a participación e corresponsabilidade fiscal destes entes territoriais menores²³.

Como principios intimamente vinculados á autonomía financeira das CCAA²⁴, ademais da suficiencia financeira, acóllense na nosa CE o principio de solidariedade entre estas e o principio de coordinación coa facenda estatal que son condicionantes e límites da autonomía financeira autonómica²⁵. Será da aplicación efectiva destes principios, tal e como precisan os profesores Pita Grandal e Aneiros Pereira, da que dependa a nota de gradualidade que presenta a autonomía financeira²⁶.

O principio de solidariedade sitúase no artigo 2 CE, como un dos principios fundamentais na organización territorial e política do Estado, xunto ao dereito de autonomía das CCAA. O artigo 138.1 concibe ao Estado como garante desa solidariedade «velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular», de tal modo que se vincula este principio ao equilibrio económico interrexional²⁷. E en orde á consecución dese equilibrio eco-

²² Vid. PÉREZ ROYO, F.: *Derecho financiero y tributario. Parte general*, 11ª ed., Cívitas, Madrid, 2001, p. 423.

²³ Vid. PITA GRANDAL, A.M.: «Incidencia del derecho comunitario europeo en el poder financiero autonómico» en VV.AA.: *Hacienda...*, op. cit., pp. 155 e 168.

²⁴ Sobre os «límites intrínsecos» á autonomía financeira e a dificultade para compatibilizalos, véxase ADAME MARTÍNEZ, F.D.: *Tributos...*, op. cit., pp. 33-40.

²⁵ Vid. FERREIRO LAPATZA, J.J.: *Curso...*, op. cit., pp. 63-65. En canto á solidariedade e á coordinación coa facenda estatal como límites da autonomía financeira, véxase o FX 12º da STC 179/1983, do 12 de novembro (RTC 1983\179). Nesta liña manifestou, o profesor GONZÁLEZ GARCÍA que non se pode entender o termo autonomía, no ámbito dos entes locais pero que igualmente podemos pregonar para a autonomía autonómica, sen traer a colación unha relación de articulación e coordinación con outros entes territoriais (vid. GONZÁLEZ GARCÍA, E.: «Autonomía financiera de las Corporaciones Locales frente a las Comunidades Autónomas y control de los gastos públicos locales por el Tribunal de Cuentas» na obra colectiva VV.AA.: *Organización...*, vol. II, op. cit., p. 1329).

²⁶ Vid. PITA GRANDAL, A.M. e ANEIROS PEREIRA, J.: «A colaboración entre as distintas administracións tributarias. Especial referencia á Facenda Local», *Revista Galega de Administración Pública*, nº 34, 2003, p. 40.

²⁷ Vid. SANZ DÍAZ-PALACIOS, J.A.: «El principio de solidaridad y el Estado autonómico español: un apunte», *Giornate europee di Diritto Costituzionale Tributario (V Edizione): Il dovere di solidarietà*, 2003, en liña <http://www.unibg.it/dati/bacheca/261/7102.pdf>, p.4.

nómico, que non financeiro, o artigo 158.2 CE prevé que se constitúa un Fondo de Compensación para facer efectivo este principio de solidariedade «con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso»²⁸. Finalmente, o artigo 156 CE condiciona o goce da autonomía financeira autonómica ao respecto do «principio de solidaridad entre todos los españoles».

A regulación contida no artigo 156 CE configura un principio de solidariedade que limita a autonomía financeira das CCAA²⁹. E é precisamente este aspecto no que, especialmente, incidiu a xurisprudencia constitucional³⁰. Pero a súa función non é unicamente limitadora, senón que é un principio constitucional que, como tal, informa o ordenamento xurídico e do que se derivarán certos deberes e a esixencia de comportamentos positivos para a garantía e cumprimento do contido e significado do principio mesmo³¹, o que é extrapolable á necesaria coordinación coa facenda estatal como segundo límite á autonomía financeira previsto no artigo 156 CE³².

O TC no FX 7º da STC 135/1992 sostivo que: «...Otro de tales límites intrínsecos radica en el principio de solidaridad que nuestra Constitución invoca repetidas veces y que en definitiva no es sino un factor de equilibrio entre a autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2). Su contenido más importante es el financiero y en tal aspecto parcial se le alude más adelante con carácter genérico (art. 156.1) y también con un talante instrumental, como fundamento del Fondo de Compensación, con la finalidad de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad (art. 158.2), cuya salvaguardia se encomienda al Estado, que ha de velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, con particular atención a su componente insular (art. 138.1)...»³³.

²⁸ A Lei 22/2001, do 27 de decembro, reguladora dos Fondos de Compensación Interterritorial refírese ao Fondo de Compensación e a un Fondo Complementario resultando dividido o antigo Fondo de Compensación Interterritorial (art. 1 Lei 22/2001).

²⁹ Véxase o FX 2º STC 179/1983, do 12 de novembro (RTC 1983\179).

³⁰ Vid. FX 7º STC 64/1990, do 5 de abril (RTC 1990\64).

³¹ Vid. SÁNCHEZ SERRANO, L: *Tratado de derecho financiero y tributario constitucional*, Tomo I, Marcial Pons, Madrid, p. 320.

³² O TC aclarou que a solidariedade non é esixencia de uniformidade [véxase o FX 9º da STC 64/1990, do 5 de abril (RTC 1990\64)].

³³ RTC 1992\135. Igualmente, o Tribunal considerou o principio de solidariedade como corolario da autonomía financeira e como manifestación do comportamento

Como adiantamos, o segundo principio –ao que se refire o artigo 156 CE– modulador da autonomía financeira é a coordinación coa facenda estatal³⁴. O artigo 2.1 LOFCA insiste en que a actividade financeira das comunidades autónomas se exercerá en coordinación coa facenda do Estado³⁵. Por esta razón, esta norma creou o Consello de Política Fiscal e Financeira das CCAA para a adecuada coordinación entre a actividade financeira das CCAA e da facenda do Estado (artigo 3 LOFCA). Como manifestou a profesora Vega Herrero, é un principio que pretende harmonizar a actuación dos entes públicos territoriais de cara á obtención de recursos e a programación e a execución do gasto³⁶.

A coexistencia de diferentes titularidades e esferas no poder financeiro obriga a levar a cabo unha adecuada conxunción destas para que non se produzan interferencias ou conflitos que cuestionen a ordenación xurídica preestablecida³⁷.

Agora ben, dentro desta coordinación hai que partir de que, como din os profesores Pita Grandal e Aneiros Pereira³⁸, as relacións entre o Estado e as CCAA son necesarias para a existencia dun sistema tributario coherente e eficaz.

No FX 2º STC 32/1983 subliñábase que: «...[L]a coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones

leal entre os poderes territoriais do Estado. Por exemplo, *vid.* o FX 3º da STC 25/1981, do 14 de xullo (RTC 1981\25) e o FX 7º da STC 64/1990, do 5 de abril (RTC 1990\64), respectivamente.

³⁴ En múltiples pronunciamentos o Tribunal fixo referencia á coordinación como límite á autonomía financeira como no FX 7º da STC 181/1988, do 13 de outubro (RTC 1988\181), o FX 3º da STC 96/1990, do 24 de maio (RTC 1990\96), o FX 2º da STC 171/1996, do 30 de outubro (RTC 1996\171) ou o FX 10º da STC 68/1996, do 18 de abril (RTC 1996\68).

³⁵ No FX 10º da STC 68/1996, do 18 de abril dicíase que «...el alcance del principio de coordinación cuando opera en el marco del art. 156.1 CE se encuentra delimitado en el art. 2.1 b) LOFCA, que reconoce al Estado la facultad de «adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español»...» (RTC 1996\68). Este artigo 2.1.b) LOFCA veuse modificado pola Lei orgánica 5/2001, do 13 de decembro, complementaria á Lei xeral de estabilidade orzamentaria, de tal maneira que, a maiores, se alude ao Estado como encargado da adopción das medidas oportunas para a consecución da estabilidade orzamentaria.

³⁶ *Vid.* VEGA HERRERO, M.: «El principio de coordinación financiera en la Hacienda Regional» en VV.AA.: *Organización...*, *op. cit.*, vol. IV, Madrid, IEF, 1984, p. 3152.

³⁷ Esta coordinación que require como mínimo, en palabras da profesora AGULLÓ AGÜERO, unha obrigación recíproca de información (*vid.* AGULLÓ AGÜERO, A.: «Ordenación presupuestaria de las Comunidades Autónomas» en VV.AA.: *Organización...*, vol. I, *op. cit.*, pp. 337 e 338.)

³⁸ *Vid.* PITA GRANDAL, A.M. e ANEIROS PEREIRA, J.: «A colaboración...», *op. cit.*, p. 42.

que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema...»³⁹.

De conformidade con isto, Martín Fernández expresa que a aplicación do principio de coordinación se plasma en dous aspectos: dun lado, a repartición de tarefas e recursos entre as diversas esferas do goberno e, doutro, a creación de mecanismos de coordinación que garanten a eficacia dos diversos instrumentos financeiros do sistema⁴⁰.

En resumidas contas, é outro principio que, como a solidariedade e a autonomía financeira, baseándose na primeira e condicionando a segunda, se configurou, tradicionalmente, como un principio básico informador da financiación das CCAA⁴¹. En particular, todos estes principios constitucionais –autonomía, suficiencia, solidariedade e coordinación– foron recollidos na Lei 21/2001, do 27 de decembro, pola que se regulan as medidas fiscais e administrativas do novo sistema de financiación das CCAA de réxime común e cidades con estatuto de autonomía. Xunto a eles, como fundamento do novo sistema de financiación, incluíronse a xeneralidade, a estabilidade e a participación na Axencia Estatal de Administración Tributaria e nos tribunais económico-administrativos⁴².

2.2. A autonomía financeira das comunidades autónomas na vertente do gasto

Na vertente da autonomía do gasto defínese unha liberdade que se encontra condicionada polas competencias que lles son atribuídas polo ordenamento ás CCAA. Aquí encontramos unha diferenza substancial con respecto á autonomía para gastar do Estado, xa que a este o asiste unha soberanía plena ao gozar dunha liberdade total en canto á configuración do seu orzamento.

Seguindo a doutrina do TC, só se pode afirmar que as CCAA gozan de autonomía financeira na vertente do gasto se poden decidir sobre os propios obxectivos e con independencia da orixe dos ingresos que serven ás

³⁹ RTC 1983\32. A mesma argumentación refírese no FX 11º da STC 148/2000, do 1 de xuño (RTC 2000\148). De igual modo, o principio de coordinación foi invocado na STC 14/1986, do 31 de xaneiro (RTC 1986\14).

⁴⁰ Vid. MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: «El nuevo sistema de financiación autonómica», *Estudios Financieros-Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 17, 2002, p. 98.

⁴¹ Vid. DOMÍNGUEZ RODICIO, J.R.: «Financiación de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 20, 1984, pp. 24-28.

⁴² LAGO MONTERO advirte que non cabe ningunha dúbida que o sistema de financiación autonómica debe atender, entre outros, ao cumprimento da suficiencia, autonomía e solidariedade por expreso mandato do artigo 156.1 CE que os recolle xunto ao principio de coordinación (vid. LAGO MONTERO, J.M.: *El poder...*, op. cit., pp. 30 e 31).

distintas finalidades elixidas⁴³. Como instrumento básico garántese unha autonomía orzamentaria das CCAA, de tal maneira que poidan dispoñer dos seus recursos financeiros libremente, iso si, atendendo sempre ao condicionante competencial a que antes aludimos⁴⁴.

Neste ámbito temos que advertir, como apunta a profesora Soler Roch, que o Tribunal considerou as decisións en materia de gasto público como unha das máximas expresións da autonomía financeira das comunidades autónomas⁴⁵.

Podería pensarse que a autonomía no gasto das CCAA só se refire á súa configuración, con todo, esta alternativa foi desmentida desde hai tempo polo Alto Tribunal, de xeito que tamén abrangue a súa xestión, e a súa fiscalización e control. Polo tanto, poderíamos dicir que incide sobre todas as fases nas que o gasto público se vai levar a cabo, tanto na súa aprobación e execución coma no seu control.

Enlazando con esta doutrina xurisprudencial, e como manifestación fundamental desa autonomía de gasto, dérivase a necesidade de recoñecerlles ás CCAA un poder en orde ao desenvolvemento dunha función orzamentaria autónoma⁴⁶. Conforme a isto, o profesor Palao Taboada afirmou que a potestade de aprobar os seus propios orzamentos forma parte esencial da autonomía financeira das comunidades autónomas⁴⁷. Puntualiza o FX 9º da STC 63/1986, do 21 de maio que a autonomía financeira implica a competencia das comunidades autónomas para «elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña su competencia para decidir la estructura de su presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos»⁴⁸.

O profesor Pérez Royo explica que, sen ningunha dúbida, a autonomía financeira autonómica comporta unha capacidade das CCAA á hora de elaborar e executar os seus propios orzamentos, de tal modo que esta autonomía normativa, que non está incluída na lista de competencias

⁴³ Sostén o TC, no FX 9º da STC 127/1999, do 1 de xullo –onde se cita a STC 13/1992, do 6 de febreiro– que a dita autonomía financeira «no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias» (RTC 1999\127).

⁴⁴ Vid. FX 7º STC 13/1992, do 6 de febreiro.

⁴⁵ Vid. SOLER ROCH, M.T.: «Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 27, 2001, p. 84.

⁴⁶ No ámbito estatal, a autonomía orzamentaria das Cortes xerais vén referida nos artigos 2 e 63 da Lei 47/2003, do 26 de novembro, xeral orzamentaria.

⁴⁷ Vid. PALAO TABOADA, C.: *Derecho financiero y tributario I*, Colex, Madrid, 1985, p. 235.

⁴⁸ RTC 1986\63.

autónomas que establece a CE –artigo 148.1 CE–, se ten que considerar unha competencia implícita dentro do principio xeral de autonomía que si acolle a nosa CE, ou ben pode encontrar o seu fundamento na competencia xenérica de autoorganización (artigo 148.1.1ª. CE)⁴⁹.

A CE abre no seu artigo 148 a posibilidade de asunción de certas competencias para estes entes territoriais e, como o artigo 156 CE recoñece a autonomía de gasto para o exercicio destas, é coherente que as CCAA aparezan facultadas para elaborar uns orzamentos propios como continentes da autorización dos gastos destes entes públicos territoriais.

A esta esixencia responde a LOFCA no seu artigo 17 a) cando preceptúa que as CCAA regularán de acordo cos seus estatutos e por medio dos órganos competentes a elaboración, exame, aprobación e control dos seus orzamentos. Por conseguinte, son os estatutos de autonomía as normas integrantes do bloque de constitucionalidade en que se recoñece, con carácter xeral e de modo expreso, a facultade dos parlamentos autonómicos para a aprobación e control destes orzamentos, reservándolles aos gobernos a facultade para a súa elaboración⁵⁰.

Como expresa o profesor Ferreiro, o exercicio efectivo da supremacía financeira polo órgano que dentro de cada ente a reteña e a posibilidade de control da actividade financeira, ligadas á institución orzamentaria, conservan toda a súa validez cando se lles aplican a outros entes públicos distintos do Estado⁵¹.

Nun momento en que parecen superadas as discusións sobre a natureza xurídica do orzamento⁵², convén lembrar agora a autorización do

⁴⁹ Vid. PÉREZ ROYO, F.: *Derecho Financiero...*, op. cit., p. 424.

⁵⁰ Abonda como mostra o artigo 53.1 do Estatuto de autonomía de Galicia, aprobado pola Lei 1/1981, do 6 de abril (RCL 1981\990). Como puxeron de relevo Bayona de Perogordo e Soler Roch, con carácter xeral, os estatutos de autonomía conteñen unha repartición de competencias moi semellante ao formulado no artigo 134 CE; Vid. BAYONA DE PEROGORDO, J.J. e SOLER ROCH, Mª.T.: *Materiales de derecho financiero*, 3ª ed., Compás, Alicante, 1999, p. 127.

⁵¹ Vid. FERREIRO LAPATZA, J.J.: *Curso...*, op. cit., p. 328.

⁵² Vid. AGUALLO AVILÉS, Á.: «La significación de la Ley de presupuestos en el ordenamiento financiero» en *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989)*, LASARTE ÁLVAREZ, J., RAMÍREZ GÓMEZ, S. e AGUALLO AVILÉS, Á., Tecnos, Madrid, 1990, p. 266. Sobre o valor unitario como lei material e formal, véxase GONZÁLEZ GARCÍA, E.: *Efectos de la Ley de presupuestos sobre el ordenamiento tributario*, Aranzadi, Navarra, 2001, p. 14. Como subliña PULIDO QUECEDO, baixo o réxime constitucional xa non se dubida sobre se é unha verdadeira lei e as preocupacións doutrinarias foron dirixidas a descargala de contidos extraorzamentarios; vid. PULIDO QUECEDO, M.: «Ley de Presupuestos», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 566, 2003, p. 3 (BIB 2003\54). Con respecto á Lei de orzamentos como lei en sentido pleno ver, por todos, MOLINA LEBRÓN, A.: «Naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos», *Centro de Estudios Financieros-Revista de Contabilidad y Tributación*, núm. 68, 2002, pp. 10-13 e 34.

gasto e a mera previsión de ingresos que subxace en todas as leis de orzamentos⁵³. Apunta López Díaz, con relación á Lei de orzamentos do Estado, pero que é plenamente trasladable a este apartado, que os orzamentos de carácter administrativo aparecen caracterizados desde o punto de vista dos ingresos como meras previsións dos dereitos a liquidar durante un determinado exercicio, mentres que con relación á autorización de gastos posúen un carácter vinculante⁵⁴.

Consecuentemente, pónense de manifesto uns efectos xurídicos distintos das leis de orzamentos na vertente do ingreso e do gasto público⁵⁵. Non se trata agora de que a autonomía financeira acadase maior forza nunha vertente ou noutra, senón de que os efectos desa norma só teñen o efecto da autorización lexislativa na vertente do gasto⁵⁶.

A función planificadora do gasto que cumpre o orzamento dos entes públicos foi recoñecida polo TC no fundamento xurídico 4º da STC 237/1992, do 15 de decembro, onde se afirmaba que «...no conviene olvidar la vocación planificadora de los Presupuestos Generales, programa económico anual de la Hacienda Pública...»⁵⁷. Ao lado desta función do orzamento, a xurisprudencia constitucional recoñeceulle outra misión instrumental como vehículo de dirección e orientación da política económica⁵⁸, de tal modo que «...no sólo puede –y debe– contener la previsión de ingresos y las autorizaciones de gastos, sino que también puede establecer disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7 del art. 134 CE) que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las ha-

⁵³ Véxase, entre outras, a STS do 30 de xuño de 1986, no seu fundamento xurídico 1º, onde se fala dos orzamentos como materia reservada á Lei e a interdicción da postestade regulamentaria neste ámbito (RX 1986\3637).

⁵⁴ Vid. LÓPEZ DÍAZ, A.: «Los presupuestos generales del Estado: contenido y estructura» en *Manual de derecho presupuestario*, YEBRA MARTUL-ORTEGA, P. (Coord.), Comares, Granada, 2001, p. 18 e Palao Taboada, C.: *Derecho...*, op. cit., pp. 62 e ss.

⁵⁵ Véxase, máis amplamente, FERREIRO LAPATZA, J.J.: *Curso...*, op. cit., pp. 300-307.

⁵⁶ A distinción é de tal transcendencia que levou, hai tempo, a RODRÍGUEZ BEREIJO a concluír nun concepto de orzamento que, mantendo a súa validez ata os momentos actuais polo seu rigor xurídico, incorporaba esa diferenza dicindo que se entendía por orzamento «el acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos»; Vid. RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: *El presupuesto del Estado*, Tecnos, Madrid, 1970, pp. 17-19.

⁵⁷ RTC 1992\237.

⁵⁸ Véxanse, entre outras, SSTC 27/1981, do 20 de xullo, 65/1987, do 21 de maio e 76/1992, do 14 de maio (RTC 1981\27, RTC 1987\65 e RTC 1992\76, respectivamente).

bilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan...»⁵⁹.

En canto ao contido das Leis de orzamentos das CCAA non difire substancialmente do atribuído pola nosa CE aos orzamentos do Estado (artigo 134.2 CE)⁶⁰. Por isto, o artigo 21 LOFCA sinala que os orzamentos das CCAA incluírán a totalidade dos gastos e dos ingresos dos organismos e entidades integrantes desta⁶¹.

Un contido que se concreta, desde o punto de vista formal, nunha estrutura dos orzamentos a imaxe e semellanza dos orzamentos do Estado. Para este efecto, o artigo 21.3 da LOFCA establece que os orzamentos das CCAA serán elaborados con criterios homoxéneos de forma que sexa posible a súa consolidación cos orzamentos xerais do Estado.

Similitude e coordinación entre os diferentes niveis territoriais que son trasladadas, con carácter xeral, ao desenvolvemento de todo o ciclo orzamentario. Agora ben, no control do orzamento haberá que ter en conta o desenvolvemento da función de control do gasto por parte da Intervención e o Tribunal de Contas de cada comunidade autónoma. A profesora Agulló Agüero resaltou que a configuración interna do poder a nivel central e autonómico presenta unha identidade estrutural que determina unha razón de semellanza entre os orzamentos do Estado e das comunidades autónomas⁶².

Isto mesmo sucede, como non podería ser doutra maneira, con relación aos principios orzamentarios autonómicos nos que non cabe apreciar diferenza substancial con respecto aos establecidos para os orzamentos do Estado⁶³. Dentro destes principios orzamentarios, merece unha especial mención o principio de estabilidade orzamentaria como mandato que a lei estendeu a todos os niveis da Facenda pública tras a Lei 18/2001, do 12 de decembro, de estabilidade orzamentaria⁶⁴.

⁵⁹ Vid. FX 12° STC 63/1986 (RTC 1986\63).

⁶⁰ Vid. STC 274/2000, do 15 de novembro (RTC 2000\274).

⁶¹ Con relación ao contido e límites dos orzamentos das CCAA, véxanse as STC 116/1994, do 18 de abril, a STC 174/1998, do 23 de xullo e a STC 130/1999, do 1 de xullo (RTC 1994\116, RTC 1998\174 e RTC 1999\130, respectivamente).

⁶² Vid. AGULLÓ AGÜERO, A.: «Ordenación presupuestaria...», *op. cit.*, p. 371.

⁶³ A título de exemplo, véxase a STC 180/2000, do 29 de xuño e a STC 174/1998, do 23 de xullo de 1998 (RTC 2000\180 e RTC 1998\174, respectivamente). YEBRA MARTUL-ORTEGA realza certas peculiaridades orzamentarias das CCAA (*vid.* YEBRA MARTUL-ORTEGA, P.: «El presupuesto de las Comunidades Autónomas» en *Manual de derecho presupuestario*, *op. cit.*, pp. 166 e ss.). En canto a especialidades referidas á proxección dos principios orzamentarios estatais, véxase o FX 5° da STC 116/1994, do 18 de abril e o FX 5° da STC 274/2000, do 15 de novembro (RTC 2000\274).

⁶⁴ Vid. PITA GRANDAL, A.M.: «Incidencia...», *op. cit.*, p. 167 e FERNÁNDEZ LÓPEZ, R.I.: «Las exigencias...», *op. cit.*, p. 95. Así mesmo, sobre o principio de estabilidade orza-

A este respecto, o profesor Pérez Royo puxo de manifesto que dentro do conxunto de normas da Facenda ou Finanzas das CCAA se seguiu de maneira xeneralizada o modelo da Lei xeral orzamentaria, reproducíndose practicamente o teor literal dos seus preceptos⁶⁵.

En definitiva, a autonomía na actividade financeira ten, a día de hoxe, unha das súas principais manifestacións, desde a óptica do gasto público, na competencia recoñecida ás CCAA para a configuración duns orzamentos autonómicos propios e que comprende todas as fases do ciclo orzamentario dentro da órbita do gasto autonómico. Así, pode falarse dun verdadeiro poder orzamentario dentro do máis amplo poder financeiro que se acolle para estes entes territoriais no ordenamento xurídico vixente⁶⁶.

3. A prórroga dos orzamentos

3.1. Réxime xeral

Unha vez que recoñecemos a competencia autonómica con relación a uns orzamentos diferenciados e perfilados, de forma sintética, algunhas características ao redor do contido e á semellanza dos principios orzamentarios reitores respecto aos orzamentos estatais, unha cuestión moi importante que debemos tratar é a referida á vixencia das leis de orzamentos autonómicas.

A CE define o límite temporal de vixencia da Lei de orzamentos do Estado indicando, no apartado 2 do seu artigo 134, que os orzamentos xerais do Estado terán carácter anual⁶⁷. Este teor literal dá amparo cons-

mentaria e os seus efectos sobre os demais principios orzamentarios, véxase ALONSO MURILLO, F.: «Estabilidad presupuestaria en las Comunidades Autónomas: coordinación versus autonomía», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, n.º 269, 2003, pp. 461-512 e NAVARRO FAURE, A.: «Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria», *Civitas-Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 119, 2003, pp. 463-510.

⁶⁵ Vid. PÉREZ ROYO, F.: *Derecho Financiero...*, *op. cit.*, p. 424.

⁶⁶ Téñase en conta que *autonomía* non é exactamente o mesmo que *soberanía* como se puntualizou no FX 3.º da STC 4/1981, do 2 de febreiro (RTC 1981\4). Como advirte Aparicio Pérez, a autonomía ten como límite a soberanía (*vid.* APARICIO PÉREZ, A.: «La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española» en VV.AA.: *Organización...*, vol. I, *op. cit.*, p. 433).

⁶⁷ A consecuencia fundamental que se deriva do principio de anualidade orzamentaria é que cada ano se deben aprobar uns orzamentos e, por iso, a Carta magna contén uns prazos preclusivos e vinculantes para o Goberno e para as Cortes xerais nas funcións que constitucionalmente lle veñen encomendadas para estes efectos; *Vid.* BAYONA PEROGORDO, J.J. e SOLER ROCH, M.ª.T.: *Temas...*, *op. cit.*, p. 130.

tucional ao principio de anualidade orzamentaria. Ademais, no apartado 4 dese mesmo precepto contense unha regra de prórroga automática destes orzamentos, de tal modo que se concorre o orzamento habilitante para a aplicación terá lugar, necesariamente, a prórroga orzamentaria. Polo tanto, queda caracterizada a prórroga orzamentaria polo seu automatismo a partir da concorrencia do suposto de feito previsto constitucionalmente⁶⁸.

A condición ou requisito para que esta prórroga despregue a súa eficacia desde o punto de vista xurídico é que non se aprobara unha Lei de orzamentos antes do primeiro día do exercicio económico de que se trate. Con carácter xeral, de acordo co que dispón o noso texto constitucional, se o 1 de xaneiro de cada ano os orzamentos do ano anterior se entenden prorrogados de forma automática⁶⁹. A través desta regulación, como aclara o profesor Ferreiro, preténdese evitar a paralización da actividade do Estado no suposto de que o primeiro día do ano financeiro non estea aprobado o orzamento⁷⁰.

De acordo con isto, o artigo 38.1 da Lei xeral orzamentaria (no que segue LXO), ao referirse á prórroga dos orzamentos xerais do Estado, insitúe esa regra da prórroga automática dos orzamentos do exercicio anterior para o suposto de que estes orzamentos non sexan aprobados antes do primeiro día do exercicio económico correspondente.

Encontrámonos ante un posible mecanismo de excepción ao principio de anualidade do orzamento⁷¹, lembremos anualidade na aprobación e anualidade na súa execución⁷², que ten a súa razón de ser na necesidade de gasto por parte dos entes públicos en orde á satisfacción do interese xeral vinculada ao Estado do benestar⁷³.

⁶⁸ Vid. LOZANO ROMERAL, D.L.: «Algunas consideraciones sobre la prórroga del Presupuesto de 1989», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 2, 1990, p. 200.

⁶⁹ Desde o punto de vista económico, a prórroga orzamentaria pode supoñer un menor peso das contas do Estado ou do ente territorial a que se refiren con relación ao conxunto da renda global como consecuencia do aumento do PIB para o caso de que non se preveña, como é común nas leis de orzamentos, ningunha cláusula de actualización.

⁷⁰ Vid. FERREIRO LAPATZA, J.J.: *Curso...*, op. cit., p. 322. no mesmo sentido, vid. PALAO TABOADA, C.: *Derecho...*, op. cit., p. 85.

⁷¹ Outra excepción ao principio de anualidade viría representada polas incorporacións de crédito previstas no artigo 58 LXO (vid. FERREIRO LAPATZA, J.J.: *Curso...*, op. cit., pp. 321 e 322).

⁷² *Ibidem*, pp. 320 e 321.

⁷³ MARTÍNEZ LAGO engade que o fundamento da prórroga orzamentaria se vencella para os efectos xurídicos que derivan da autorización orzamentaria, xa que a Administración non se encontrará facultada para gastar na medida en que non exista un orzamento aprobado polas cámaras lexislativas (Vid. MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Manual de derecho presupuestario*, Colex, Madrid, 1992, pp. 139 e 140). Adiciona a este razoa-

Como di Martínez Lago, «la prórroga de los Presupuestos (Generales del Estado o de las CCAA) es unha institución de carácter bifronte, puesto que representa la solución técnica y política que los arts. 134.4 CE y 21.2 LOFCA prevén para situaciones de falta de aprobación de los que deban regir para un determinado ejercicio»⁷⁴.

Os efectos que se derivan da prórroga orzamentaria consisten na continuidade da súa vixencia para o exercicio económico inmediatamente posterior a aquel que se finalizou e no que non foron aprobados uns novos orzamentos da Lei de orzamentos que fose aprobada no exercicio precedente ou, de ser o caso, prorrogada de anteriores exercicios polo mesmo motivo⁷⁵. Pero iso sempre ben entendido no sentido de que o que en realidade se está prorrogando, como proxección mesma do contido das leis de orzamentos, é a autorización de gastos pero a mera previsión de ingresos vixente no anterior exercicio, en canto tal, non afecta ao estado de ingresos do orzamento⁷⁶.

Porén, neste apartado é preciso facer outra matización e é que, de acordo co artigo 38.2 LXO, a prórroga automática dos orzamentos, refiríndose á Lei de orzamentos do Estado, non lles afecta aos créditos para gastos de servizos ou programas que deban terminar no exercicio cuxos orzamentos se prorrogan⁷⁷.

Por último, en canto á duración da prórroga orzamentaria, de conformidade co establecido no artigo 134.4 CE, temos que entender prorrogados os orzamentos de que se trate ata a aprobación duns novos orzamentos. A anterior LXO xa tiña aclarado algunhas dúbidas iniciais suscitadas con relación á posible entrada en vigor dos novos orzamentos

mento CABRERA PÉREZ-CAMACHO que iso podería levar a que, como non se poden efectuar gastos públicos, as actividades de carácter público quedarían paralizadas ata que existise a citada autorización (vid. CABRERA PÉREZ-CAMACHO, M.: «Los principios presupuestarios», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 240, 1996, p. 319).

⁷⁴ Vid. MARTÍNEZ LAGO, M.A.: «Prórroga presupuestaria, Seguridad Jurídica y Constitución. A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre Presupuestos del País Vasco para 2002», *Quincena Fiscal*, n° 10, 2003, p. 12.

⁷⁵ Véxase o FX 5° da STC 137/2003, do 3 de xullo, no relativo á posible habilitación das situacións de prórroga orzamentaria ao ditado de normas segundo o seu contido (RTC 2003\137).

⁷⁶ Vid. MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *Manual de derecho presupuestario*, Colex, Madrid, 1992, p. 139. Con respecto para os efectos da prórroga sobre os estados de ingresos e gastos véxase LOZANO ROMERAL, D.L.: «Algunas consideraciones...», *op. cit.*, pp. 200-203.

⁷⁷ MARTÍNEZ LAGO aprecia, levando a cabo unha interpretación contrario sensu do precepto legal citado, que o instrumento da prórroga no noso ordenamento só acada aqueles créditos para gastos que deban continuar ao tratarse de medidas de financiación do funcionamento regular e ordinario dos servizos públicos, (vid. MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *Manual...*, *op. cit.*, p. 139).

na data da súa entrada en vigor e non na data da súa publicación no *BOE*⁷⁸. En efecto, o artigo 56.1 do texto refundido da anterior LXO aludía como termo da prórroga orzamentaria á data de aprobación e publicación no *BOE* dos novos orzamentos. Do mesmo modo, a nova LXO, no seu artigo 38.1, fai referencia á prórroga automática dos orzamentos iniciais do exercicio anterior «hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el “Boletín Oficial del Estado”».

3.2. A prórroga dos orzamentos das comunidades autónomas

O mecanismo de prórroga orzamentaria que funciona con relación aos orzamentos do Estado trasladouse á regulación dos orzamentos das diferentes CCAA. Como advertiron os profesores Bayona Perogordo e Soler Roch, a regra da prórroga é de aplicación xeral por vir establecida no artigo 21.2 LOFCA. Este precepto establece que: «Si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores».

Entón se os orzamentos autonómicos non se aproban antes do 31 de decembro de cada ano, resultan prorrogados os que se aprobasen para o exercicio anterior⁷⁹.

A previsión de que o exercicio orzamentario comeza o 1 de xaneiro, encontra amparo no artigo 34 LXO, así como nas diversas leis autonómicas que versan sobre este particular⁸⁰, xa que tanto no artigo 134.2 CE coma no artigo 21.1 LOFCA só din que os orzamentos do Estado, o primeiro, e das CCAA, o segundo, terán carácter anual.

⁷⁸ Vid. LOZANO ROMERAL, D.L.: «Algunas consideraciones...», *op. cit.*, p. 209.

⁷⁹ Para os orzamentos das CCAA prevense nas leis autonómicas especialidades con relación a extremos como a vixencia de certas partidas orzamentarias, ao igual que sucede na normativa estatal.

⁸⁰ O artigo 34 LXO, no que se modificou o teor literal do anterior artigo 49 do Real decreto lexislativo 1091/1988, do 23 de setembro, polo que se aprobaba o texto refundido da LXO hoxe derogado, indica que. «El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán: a) los derechos liquidados durante el mismo, cualquiera que sea el período de que se deriven y; b) las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de diciembre, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general realizados antes de la expiración del ejercicio presupuestario y con cargo a los respectivos créditos». Con relación á entrada en vigor deste precepto téñase en conta a Disposición adicional quinta da LXO. En canto á previsión para as CCAA, por exemplo, en Galicia o artigo 47 do Texto refundido da Lei de réxime financeiro e orzamentario, dentro do capítulo III que se dedica aos orzamentos xerais da Comunidade autónoma, indica que o exercicio orzamentario coincidirá co ano natural (LG 1999\362).

Con relación aos efectos e á duración da prórroga dos orzamentos autonómicos repítense as precisións ás que fixemos alusión no anterior apartado. Isto é debido a que as normas referidas aos efectos e duración da prórroga dos orzamentos estatais foron trasladadas, en boa parte, ás normativas autonómicas particulares.

En primeiro lugar, a norma contida no artigo 38.2 LXO onde se ampara a non afectación do instituto da prórroga aos créditos para gastos de servizos ou programas que deban terminar no exercicio cuxos orzamentos se prorrogan, incluíuse nas regulacións xerais dos orzamentos autonómicos. Así, por exemplo, na Comunidade autónoma de Galicia, no artigo 54.5 do Decreto legislativo 1/1999, do 7 de outubro, polo que se aproba o Texto refundido da Lei de réxime financeiro e orzamentario, sinala que o texto dos orzamentos que resultaron prorrogados se prorroga nos seus propios termos cunha excepción prevista para aquelas disposicións que, de acordo coas súas características propias, só poden ter vixencia durante o ano natural de que se trate. En palabras de Bayona Perogordo e Soler Roch, hai que subordinar o carácter automático que caracteriza á prórroga orzamentaria á vixencia temporal do gasto a que se destina o crédito orzamentario⁸¹.

En segundo lugar, reproducécese como finalización da prórroga a aprobación e publicación, conforme á normativa vixente, doutros orzamentos novos que entrarán en vigor na data establecida pola Lei de orzamentos publicada nos correspondentes boletíns oficiais. Aínda que en certas normas autonómicas, como en Galicia no Decreto legislativo 1/1999, non se fixo mención expresa ao respecto⁸², e só se di que se prorrogan os orzamentos do exercicio anterior sen precisar o período de duración da prórroga, resultará de aplicación o previsto nos artigos 134.4 CE e 38.1 LXO.

⁸¹ Nas leis de orzamentos é tradicional a inclusión de normas financeiras pero non estritamente orzamentarias ás que non se podería aplicar a regra da prórroga; Vid. BAYONA PEROGORDO, J.J. e SOLER ROCH, M^a.T.: *Temas...*, op. cit., pp. 133 e 134. A xuízo de MARTÍNEZ LAGO, a transcendencia do debate doutrinal sobre se a prórroga se aplica ao articulado da lei ou á súa parte dispositiva, aínda cando se pronuncia a favor da primeira postura que é a maioritaria na nosa doutrina, tendo en conta as criticables prácticas gobernamentais ás que se acode nos casos de prórroga orzamentaria (recurso ao decreto-lei), é escasa; vid. MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *Manual...*, op. cit., pp. 139 e 140.

⁸² Se ben, é certo que na propia normativa se reconece implicitamente a aprobación –e publicación– duns novos orzamentos como o fin á prórroga orzamentaria, de aí que o artigo 54.3 do Decreto legislativo 1/1999 se refira á aprobación duns novos orzamentos como causa de imputación das operacións realizadas durante o período de prórroga.

4. A STC 3/2003, do 16 de xaneiro

4.1. Doutrina do Tribunal Constitucional

O TC resolve nesta sentenza o recurso formulado polo avogado do Estado sobre a base de tres argumentacións esenciais en favor da inconstitucionalidade da Lei vasca 1/2002 e ás que se opuxeron o Parlamento e Goberno do País Vasco, a saber:

- Inobservancia dos preceptos que amparan na CE o contido, o límite temporal do orzamento e o mecanismo da prórroga orzamentaria.
- A aprobación da lei a través do procedemento previsto para as leis de orzamentos no ordenamento xurídico vasco.
- A vulneración por parte da Lei do principio de seguridade xurídica recoñecido no artigo 9.3 da Carta magna.

O pronunciamento enfócase a partir da configuración que a Constitución e o bloque de constitucionalidade fan da Lei de orzamentos. Chega a cualificarse, seguramente en exceso, como clave para a resolución do recurso a vinculación esencial entre a institución orzamentaria e a democracia parlamentaria, destacando o dobre control parlamentario que se ampara constitucionalmente con relación á actividade financeira pública.

Ao mesmo tempo, recórdase a ampla doutrina xurisprudencial sobre a Lei de orzamentos como lei de autorización de gastos e de estimación de ingresos e se definen, igualmente a partir de tal xurisprudencia, os tres obxectivos que cumpren as Cortes xerais a partir desta norma:

- a) A aseguranza do control democrático da actividade financeira pública.
- b) A súa participación na actividade de dirección política.
- c) O control dunha asignación de recursos que sexa equitativa, tal e como esixe o artigo 31.2 CE.

Doutra parte, son invocados os reiterados fallos xurisprudenciais en canto á Lei de orzamentos como Lei de contido «propio, mínimo e necesario», «lei de contido constitucionalmente definido» e como lei de natureza temporal con posibilidade de que a súa vixencia se prorrogue. Se ben, exprésase a posibilidade de que tal lei se poida modificar en certos supostos ou circunstancias excepcionais.

Avanza o Tribunal na súa argumentación xurídica incidindo nos límites temporais e materiais que se poden proclamar tanto para os orzamentos xerais do Estado coma para os das CCAA, neste particular, para os orzamentos do País Vasco. Afírmase a identidade substancial na materia entre a normativa vasca e a normativa do Estado⁸³.

⁸³ Como di HERRERA MOLINA, os límites ao contido das leis de orzamentos xerais do Estado son aplicables ás leis xerais de orzamentos das CCAA (*vid.* HERRERA MOLINA,

Con todas estas premisas, o Tribunal chega a manifestar que a Lei do Parlamento vasco 1/2002, do 23 de xaneiro, non podería ser cualificada como Lei de orzamentos, dicindo que niso levaban razón as argumentacións tanto do avogado do Estado coma dos letrados do Parlamento e do Goberno vascos. Aquela lei non cumpriría a función de aprobar os orzamentos para o ano 2002 nin tería o contido imprescindible integrante da previsión de ingresos e autorización de gastos referida ao *quantum* e ao destino dos mesmos (FX 7º). Isto con independencia de que, a partir da fundamentación seguida polo avogado do Estado no escrito do seu recurso, tiña un claro e necesario contido orzamentario. A razón última de tal aseveración é que, a pesar do anterior, a lei vasca carecía daquel contido mínimo, indispensable e necesario definido no bloque de constitucionalidade e no Estatuto vasco neste suposto concreto. Por este motivo, non hai lugar ás alegacións do Goberno e Parlamento vascos sobre a admisibilidade da Lei 1/2002 a partir da CE e ese mesmo bloque de constitucionalidade.

Atendendo á realidade determinada coa lei e aos efectos que a súa vixencia levaba consigo, apunta a sentenza, que nos encontrabamos en presenza de diversas normas con rango de lei reguladoras dos orzamentos do País Vasco. O que non quere dicir que, como se preocupa de indicar o fallo, non sexa posible a regulación de certas cuestións orzamentarias en certas circunstancias, nunha norma distinta á Lei anual orzamentaria. Nalgúns dos fundamentos xurídicos transloce unha especie de reserva material de Lei de orzamentos que queda matizada no sentido dunha posible modificación por outras normas de contido orzamentario só en casos excepcionais.

A primeira gran conclusión é que a Lei do Parlamento vasco «ao incidir» sobre a prórroga orzamentaria era contraria tanto á Constitución coma ao bloque de constitucionalidade, en particular aos principios orzamentarios de unidade e universalidade (FX 9º). Termina por considerarse que, na medida en que os orzamentos vascos prorrogados para o ano 2002 ían ser aplicados só de modo parcial, como consecuencia da aprobación da Lei 1/2002, tamén se contraviña o mecanismo da prórroga orzamentaria. Advirte o Tribunal nese fundamento xurídico 9º que: «No es posible, desde el punto de vista constitucional, que en una situación de prórroga presupuestaria se apruebe una Ley que, no siendo la de los presupuestos generales para un ejercicio dado, produzca el cese total o parcial de las autorizaciones de gasto prorrogados».

P.M.: «STC 202/2003, de 17 de noviembre: los excesos de la *interpretación conforme a la Constitución* y los límites del contenido de las Leyes de Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas», p. 1, endereço electrónico URL: <http://www.ief.es/>).

O groso da argumentación parécenos cuestionable xa que a inconstitucionalidade da Lei 1/2002 se debería ter fundado en que detrás desta, realmente, se achaba unha aprobación «disimulada» duns orzamentos que non foron aprobados en tempo. A propia sentenza reconece que a Lei 1/2002 foi o resultado dun intento frustrado de aprobar a lei de orzamentos xerais do País Vasco para o ano 2002 (FX 8°).

Outra cuestión que parece escaparse á propia doutrina do Tribunal é a necesaria distinción entre o contido dos orzamentos e a súa prórroga⁸⁴; é o primeiro o que vén constitucionalmente definido e o segundo virá máis limitado desde o punto de vista práctico a pesar da automaticidade da institución. Como puntualiza o Tribunal Supremo na súa sentenza do 25 de novembro de 1999, en relación coa Lei de orzamentos estatal, a prórroga esténdese ao contido esencial dos orzamentos para respectar a potestade de dirección da política económica que lle corresponde ao Goberno⁸⁵.

Resulta enrevesado afirmar unha infracción dos principios de unidade e de universalidade orzamentaria se estamos partindo dunha lei á que non se considera unha lei de orzamentos e cando, a maior abundamento, estamos admitindo a existencia de leis de contido orzamentario⁸⁶. Isto debido a que, aínda cando o fallo se empeña en repetir a excepcionalidade das situacións ou habilitacións de leis de contido orzamentario, con Martínez Lago podería chegarse á conclusión de que entón os decretos-leis ditados polo Goberno en situacións de prórroga orzamentaria tamén se deberían de entender inconstitucionais ou puidera estarse ignorando a facultade de modificación dos orzamentos que xa se prevé no artigo 134.5 CE para os orzamentos xerais do Estado⁸⁷. O propio TC insiste na admisión, aínda que de modo sinaladamente restritivo, de leis de contido orzamentario, polo que debería ter levado a cabo unha argumentación xurídica acorde con estes parámetros.

⁸⁴ Véxase o FX 6° da STS do 25 de novembro de 1999 (RX 2000\1375).

⁸⁵ Vid. MARTÍNEZ LAGO, M.A.: «Prórroga presupuestaria...», *op. cit.*, p. 13.

⁸⁶ CORCUERA TORRES pon de relevo outros principios orzamentarios que non se virían respectados como son a equidade na asignación dos gastos públicos, economía e eficiencia na súa programación e execución (31.2 CE), especialidade orzamentaria ou o principio de estabilidade orzamentaria aplicable ás CCAA na súa configuración tal e como delimita a Lei 5/2001, do 13 de decembro, complementaria da Lei xeral de estabilidade orzamentaria. Vid. CORCUERA TORRES, A.: «STC 3/2003, de 16 de enero: Inconstitucionalidad de la Ley 1/2002, de 23 de enero, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por la que se aprobaron los estados de gastos e ingresos de algunos de sus entes públicos y otras disposiciones presupuestarias (unidad, universalidad, anualidad en cuanto a la prórroga presupuestaria y seguridad jurídica)», pp. 12-14. Ende-rezo electrónico URL: <http://www.ief.es/>.

⁸⁷ Vid. MARTÍNEZ LAGO, M.A.: «Prórroga presupuestaria...», *op. cit.*, pp. 15 e 16.

Finalmente, o Alto Tribunal entende que a realidade xurídica e práctica, tras a aprobación e entrada en vigor da Lei 1/2002, permite estimar vulnerado o principio de seguridade xurídica⁸⁸.

Non lle falta razón á sentenza ao declarar que o principio de seguridade xurídica leva consigo a necesidade de que a lei conteña as disposicións que corresponden á función que vén chamada a desempeñar. A partir de aquí, poderíase soste que se vulneraba a seguridade xurídica pero, para iso, deberíamos defender a Lei 1/2002 como «Ley de Presupuestos» do País Vasco para o ano 2002.

Na resolución mantense que o principio se vulnera cando unha lei regula unha materia constitucionalmente reservada a outra encaixando, defectuosamente, en tal suposto a lei vasca impugnada.

A isto engádesse a non publicación íntegra da norma o que supoñería, de igual modo, a vulneración do principio de seguridade xurídica. O avogado do Estado no seu escrito de recurso chegara á mesma conclusión afirmando un dobre plano sobre o que se proxectaba a inseguridade xurídica, ao dificultarse o coñecemento do dereito vixente e das partidas incluídas como ingresos e gastos.

Apunta o TC que a seguridade xurídica require que os destinatarios das normas teñan a posibilidade real de coñecerlas en canto tales, sendo preciso en todo caso garantir a súa publicidade. A publicidade é aludida como un elemento inherente á seguridade xurídica. Logo, ¿non existía a posibilidade, para os destinatarios da lei vasca, de coñecer a norma ou era moi difícil o seu coñecemento?⁸⁹

Claramente a afirmación do FX 10º da sentenza enlaza co seu FX 7º cando adianta que a lei non estaba formalmente publicada na súa integridade ao incorporar, unicamente, a modificación das partidas da Lei de orzamentos prorrogada e non a contía aprobada con carácter definitivo. Con bo criterio, revélase que non sanda o vicio, a diferenza do sostido polos representantes do órgano lexislativo e executivo do País Vasco, o feito da restrición na súa aplicación ao Goberno e Parlamento vascos, xa que nos encontramos en presenza dunha disposición de carácter xeral cuxo coñecemento se debe estender a todos os cidadáns⁹⁰.

⁸⁸ O profesor ATALIBA refírese á seguridade xurídica, ou o chamado principio de certeza do dereito, como pedra angular do sistema, ao que confire unidade e coherencia, «propiciando una armonía que alcance hasta sus repercusiones periféricas» (vid. ATALIBA, G.: «Seguridad jurídica», *Civitas-Revista Española de Derecho Financiero*, nº 59, 1988, p. 349).

⁸⁹ Véxase a STC 179/1989, do 2 de novembro (RTC 1989\179).

⁹⁰ Sobre a existencia pública da norma tributaria como manifestación do principio de seguridade xurídica no ordenamento tributario véxase GARCÍA NOVOA, C.: *El principio de seguridad jurídica en materia tributaria*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000, pp. 141-143.

En xeral, a Lei vasca vulneraría o principio de seguridade xurídica porque non se refería ao seu verdadeiro contido nin sequera nun título que callou no olvido do lexislador⁹¹. Unha lei innominada que lle determinaría a imposibilidade ao destinatario de coñecela como tal, como o que efectivamente era, ao carecer da necesaria identificación e no transmitir con claridade o mandato que o lexislador quixo incorporar ao ordenamento xurídico⁹².

O fallo da sentenza declara a inconstitucionalidade e a nulidade íntegra da Lei 1/2002, do 23 de xaneiro, sobre a base da vulneración dos artigos 9.3 CE, 134 CE e 44 do Estatuto do País Vasco.

Considérase, desta maneira, que xa non é necesario pronunciarse sobre as outras vulneracións ás que se refería o avogado do Estado. Queda a un lado, polo tanto, a posibilidade de chegar á mesma conclusión tendo en conta o procedemento seguido para a aprobación que foi o dunha verdadeira Lei de orzamentos. Puidera que este fose o determinante, ou ao menos coadxuvante, dunha resolución do mesmo sentido á que se chegou con relación á Lei vasca declarando a inconstitucionalidade íntegra do texto legal.

Fuxindo de formalismos infrutuosos, da denominación que reciben as leis e de disputas en torno á función normativa e ao seu contido, no presente suposto o procedemento da aprobación da lei confirma o que a norma era, determinando que a Lei vasca agochaba tras de si uns orzamentos autonómicos e por iso debería declararse inconstitucional. De boas formas, manifestaba o avogado do Estado, conforme ás especialidades previstas no Regulamento do Parlamento Vasco (próximo na súa regulación ao Regulamento do Congreso dos Deputados), que o Proxecto de lei de orzamentos só pode dar lugar a unha lei de orzamentos e a ningún outro produto normativo diferente⁹³.

Neste caso, o proxecto de orzamentos deu lugar a unha lei supostamente diferente pero que, en realidade, portaba os orzamentos vascos para o ano 2002, aínda que non se incluíse todo o contido dunha lei de

⁹¹ Vid. MORENO GONZÁLEZ, S.: «STC 3/2003, de 16 de enero: Inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 1/2002, de 23 de enero, del Parlamento Vasco (prórroga presupuestaria, leyes de contenido presupuestario y seguridad jurídica)», pp. 2 e 5, enderezo electrónico URL: <http://www.ief.es/>. Esta autora reitera a súa reflexión crítica en «Algunas consideraciones sobre el concepto y contenido de la ley de presupuestos. La sentencia del Tribunal Constitucional 3/2003, de 16 de enero», *Revista Española de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, n.º 269, 2003, p. 599.

⁹² Vid. FERREIRO LAPATZA, J.J.: *Curso...*, op. cit, p. 66.

⁹³ Con respecto ao proceso orzamentario e a elaboración dos orzamentos (do Estado), vid. MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *Temas de derecho presupuestario. Hacienda Pública, estabilidad y presupuestos*, Colex, 2002, pp. 109-119.

orzamentos⁹⁴. Xunto a Martínez Lago, estimamos que, en atención ao principio de competencia orzamentaria e para non dar amparo á discrecionalidade na tramitación lexislativa, habería que concluír na inconstitucionalidade da Lei 1/2002⁹⁵. Con todo, non pola motivación seguida polo Tribunal, senón por outra ben distinta a partir da normativa contida na Lei 1/2002 e o procedemento seguido para a súa aprobación.

4.2. O voto particular

O voto particular formulado á sentenza que comentamos resáltalle certas matizacións ao pronunciamento do Pleno que é necesario mencionar e coas que, nalgunha medida, estamos de acordo.

O disentimento do voto céntrase na metodoloxía e no alcance do fallo a que nos referimos no apartado anterior.

En canto á metodoloxía, traéndose a colación o obxecto do recurso de inconstitucionalidade no seo do noso ordenamento xurídico, infírese a non coincidencia da vinculación entre orzamentos e democracia para a resolución do recurso. Por este motivo, sostense que o pronunciamento se debería ter centrado máis nas alegacións do avogado do Estado e a análise xurídico-material da Constitución e o bloque de constitucionalidade e as súas previsións en torno á prórroga orzamentaria. É unha postura que non podemos máis que compartir porque aínda que o Tribunal traza unhas liñas dignas de mención non acaba a centrar o verdadeiro obxecto do recurso ou, ao menos, en certos momentos parece difuminar cá é ese obxecto.

Acertadamente poñen de manifesto os maxistrados disidentes unha posible confusión a que conduce a sentenza en torno a unha posible reserva material de lei de orzamentos que se dilucida adecuadamente aclarando que o que realmente existe é un contido da Lei de orzamentos que vén constitucionalmente definido.

Por outra parte, estímase vulnerado o réxime da prórroga orzamentaria e esta debería ser a fundamentación primaria da sentenza a partir da cal se podería apoiar a vulneración dos principios orzamentarios de unidade e universalidade.

Coincidimos en que o núcleo do asunto se debería centrar na prórroga dos orzamentos ou, se se prefire, os efectos xurídicos desta. Agora ben, a postura deste voto particular debe complementarse, debido a que insistimos, unha vez máis, en que para chegar a afirmar a inconstitucionalidade da Lei vasca parece ineludible chegar a unha conclusión afirma-

⁹⁴ Neste mesmo sentido, *vid.* CORCUERA TORRES, A.: «STC 3/2003, de 16 de enero...», *op. cit.*, p. 9.

⁹⁵ *Vid.* MARTÍNEZ LAGO, M.A.: «Prórroga presupuestaria...», *op. cit.*, pp. 17 e 18.

tiva sobre a Lei 1/2002 como «Ley de Presupuestos». O núcleo do debate sitúase ao redor do réxime xurídico da prórroga orzamentaria pero o outro piar do edificio sería a natureza da Lei vasca. Admitida unha Lei de orzamentos «disimulada» podería ser declarada inconstitucional⁹⁶.

A situación descrita tras a aprobación da Lei vasca vulneraba a unidade e a universalidade orzamentaria e niso non lle faltaba razón ningunha ao TC. Aínda así, isto era unha consecuencia do primeiro e só se chegase a conceptuar a Lei vasca como unha Lei de orzamentos «encuberta» respecto á que a prórroga orzamentaria debiera surtir todos os seus efectos se podería sustentar, de modo colateral, a transgresión dos principios orzamentarios de unidade e universalidade. O que si é certo é que unha institución constitucional como é a prórroga do orzamento ou, máis concretamente, o seu réxime xurídico constitúe a base (unha parte desta) e non a conclusión do fallo, a pesar da lectura que fai o Tribunal en sentido contrario.

Outro punto de disentimiento derivado céntrase en que a inconstitucionalidade non se debería estender a toda a Lei porque nesta existían certos preceptos que non integraban o contido material indispensable dunha Lei de orzamentos e que, en consecuencia, non se terían que declarar inconstitucionais. Tal vez os propios argumentos do Tribunal que levaron a unha declaración de inconstitucionalidade total da Lei poderían restrinxir os seus efectos a unha parte desta. As normas que non entran dentro do contido fundamental orzamentario, tendo en conta a posible modificación e complemento do orzamento polo ordenamento xurídico, levarían a formular unha inconstitucionalidade parcial, tal e como se recolle no voto particular.

De novo, unha formulación a partir da Lei 1/2002 como «Ley de Presupuestos» levaríanos a incidir sobre este particular. Se o que se aprobaron, efectivamente, foron uns orzamentos terían que declararse inconstitucionais polo seu contido e os efectos da prórroga orzamentaria xunto ao tempo e forma en que se aprobaron estes; só noutro caso as normas orzamentarias non insertadas no ámbito cardinal do que debe ser unha Lei de orzamentos habilitarían unha declaración de inconstitucionalidade parcial. Con bo criterio, indícase no voto que o axuizamento da Lei a partir da perspectiva procedemental tería permitido eventualmente cuestionar a totalidade da Lei obxecto de recurso.

⁹⁶ Como observa MARTÍNEZ LAGO, «...la ley 1/2002, por ser el resultado frustrado de aprobar la Ley de Presupuestos Generales para el ejercicio 2002, simplemente representa una normativa disfrazada, un Presupuesto travestido y contrario a la Constitución» (*vid.* MARTÍNEZ LAGO, M. A.: «Prórroga presupuestaria...», *op. cit.*, p. 18).

5. Conclusións

■ A autonomía financeira autonómica, amparada constitucionalmente, configúrase como un principio esencial dentro do noso modelo de «descentralización fiscal» cobrando un particular interese na vertente do gasto público a pesar de que, en calquera caso, o seu contido se encontra limitado a partir da propia CE.

■ O noso ordenamento xurídico acolle unha verdadeira autonomía orzamentaria das CCAA dentro daquela máis ampla autonomía financeira para posibilitar que estes entes territoriais menores poidan dispoñer libremente dos seus recursos financeiros. Tal autonomía orzamentaria concrétase nunha facultade dos parlamentos autonómicos para a aprobación e control destes orzamentos e unha facultade de elaboración destes que lles corresponde aos Gobernos das CCAA.

■ A prórroga dos orzamentos autonómicos implica que, como consecuencia da non aprobación dos orzamentos dunha CCAA antes do 31 de decembro do ano de que se trate, resultan prorrogadas as autorizacións de gasto do ano precedente. Non obstante, en certas situacións e con determinadas condicións definidas normativamente vai ser posible a aprobación de normas de contido orzamentario que incidan no marco definido pola Lei anual de orzamentos.

■ O TC declarou inconstitucional a Lei vasca 1/2002 ao estimar vulnerados os principios de unidade e universalidade, a prórroga orzamentaria e o principio de seguridade xurídica. Como elemento de xuízo básico rexeita o carácter de Lei de orzamentos da lei vasca, con todo consideramos que iso non constitúe o punto de apoio axeitado para a declaración de inconstitucionalidade, menos aínda a partir da admisión de leis de contido orzamentario, con carácter limitado, no noso dereito positivo.

■ O voto particular discrepa na metodoloxía e o alcance do fallo do Tribunal e, ao seu teor, o propio contido da lei posta en relación co obxecto e efectos que ten que ter o recurso de inconstitucionalidade poñerían de manifesto a imposibilidade de declarar inconstitucional o texto íntegro da norma. Tería sido oportuno centrar a resolución do recurso na institución da prórroga orzamentaria, sempre a partir da natureza da lei vasca, para chegar á declaración de inconstitucionalidade. Se ben, incorporamos un erro de base, común á sentenza, ao entenderse que a Lei vasca non integraba os orzamentos autonómicos para o ano 2002.

■ A solución do Tribunal podería terse acadado tomando en consideración un aspecto sobre o que estimou non era necesario resolver como foi o procedemento seguido para a aprobación da Lei o que conduciría a conceptualar a Lei vasca como «Ley de Presupuestos». A tramitación lexislativa xunto á propia regulación legal desvelan a verdadeira natureza

xurídica da norma aínda que esta fose encuberta ao non se integrar todo o contido dunha Lei de orzamentos. Por todo iso, se o fallo, seguramente, non puidera ser doutro sentido, a pesar do logradadas que resultan as argumentacións da sentenza, o camiño e instrumentación xurídica empregados para o seu alcance non foron os máis axeitados á hora de resolver o suposto concreto. 