

El procedimiento legislativo especial de tramitación y aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi en el nuevo Reglamento del Parlamento Vasco

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. MARCO NORMATIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI EN MATERIA PRESUPUESTARIA Y LA INTERVENCIÓN DEL PARLAMENTO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO.—2.1. Legislación de la Comunidad Autónoma de Euskadi.—2.2. La intervención del Parlamento en el proceso presupuestario.—III. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PRESUPUESTARIO EN EL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO VASCO.—3.1. Antecedentes de la reforma.—3.2. Las reglas generales del procedimiento legislativo del proyecto de Presupuestos.—3.3. El análisis del proyecto de presupuestos.—3.4. Las enmiendas al proyecto de presupuestos.—IV. LOS DEBATES PARLAMENTARIOS.—V. LOS PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY QUE AFECTEN A LOS PRESUPUESTOS.—VI. LA PUBLICIDAD.

RESUMEN

El presente artículo tiene como finalidad exponer el procedimiento legislativo especial del proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco previsto en el Reglamento aprobado el 23 de diciembre de 2008 y posteriormente modificado el 15 de octubre de 2009. Igualmente se revisa brevemente el panorama estatutario y normativo en el que se inserta la actividad del Parlamento en materia presupuestaria, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha incidido en el ámbito de los Presupuestos Generales desde la perspectiva del legislativo.

* Letrado del Parlamento Vasco.

I. INTRODUCCIÓN

Thomas Jefferson afirmó que “*Cada Cámara del Congreso posee el derecho natural a regirse por sí misma, derecho que solo está limitado por la Ley suprema, es decir por la Constitución*”. Esta manifestación no era más que la reformulación que los padres fundadores hicieron del principio de la soberanía del parlamentarismo inglés pero adecuándose a la existencia de una Constitución escrita. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional también ha plasmado esta facultad de dictar sus propios reglamentos de las Cámaras legislativas sin interferencia de otros órganos o poderes del Estado como no podía ser de otra manera atendiendo a la Constitución española de 1978¹.

El Parlamento Vasco en uso de las facultades que le confiere el artículo 27 del Estatuto de Autonomía del País Vasco cuyo tenor es “*El Parlamento fijará su Reglamento interno, que deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros*” y ateniéndose a la doctrina constitucional², aprobó el 23 de diciembre de 2008 un nuevo Reglamento que introdujo numerosos cambios respecto de los procedimientos existentes.

Estas modificaciones afectaron así mismo al procedimiento legislativo especial para la tramitación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. No obstante, dicho procedimiento ha sido modificado por acuerdo del Pleno del Parlamento de 15 de octubre de 2009 a lo cual nos referiremos a lo largo de la presente exposición.

No puede desconocerse que el ejercicio de la función legislativa en materia presupuestaria por parte del Parlamento Vasco a lo largo de sus casi 30 años de existencia, ha concitado una serie de controversias jurídicas y pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Desde la temprana Sentencia 14/1986 en recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 12/1983, de 22 de junio, que regula los principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, hasta, entre otras, la conocida Sentencia 3/2003 en recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la innominada Ley 1/2002³, han dado lugar a una abundante literatura jurídica, sin que sea nuestro objeti-

¹ Entre otras sentencias recopiladas por Alberto Arce Janáriz, en su obra “El Parlamento ante los tribunales-Prontuario de jurisprudencia parlamentaria” Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, ed. Thomson-Aranzadi, 2004, citamos la sentencia 101/1983 en su f.º 3 dice “...los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución <...>, siendo el contenido propio de tales normas el regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento”.

² Así la Sentencia 141/1990 f.º 2 “Los Reglamentos de las Cámaras autonómicas tienen como contenido propio el regular, con sujeción a la Constitución y al Estatuto, su propia organización y funcionamiento...”

³ En relación con esta sentencia existe una abundante literatura científica de las que podemos citar 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” WestlawES BIB 2003\664; Pulido Quecedo, M. “La ley de Presupuestos” WestlawES BIB 2003\54; Palomar Olmeda, A. “La integridad presupuestaria como elemento determinante de la inconstitucionalidad de las normas de este orden” WestlawES BIB 2003\243.

vo desmenuzar esta jurisprudencia, siendo la finalidad más modesta, que no es otra que dar a conocer el procedimiento de examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos por parte del Parlamento Vasco.

II. MARCO NORMATIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI EN MATERIA PRESUPUESTARIA Y LA INTERVENCIÓN DEL PARLAMENTO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

2.1. Legislación de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Con carácter previo al análisis del procedimiento legislativo conviene referirnos brevemente al marco normativo en donde se inserta y desarrolla la labor legislativa del Parlamento Vasco en el ámbito presupuestario.

Para comprender esta materia es preciso tener en cuenta la estructura interna de la Comunidad Autónoma conformada de una parte por las Instituciones Comunes (Parlamento y Gobierno Vasco) y de otra parte por los Órganos Forales (Juntas Generales y Diputaciones).

En primer lugar, nos encontramos con las disposiciones estatutarias en relación con los presupuestos que en el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) se recogen en sendos artículos. El artículo 25 dispone que el Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa, aprueba sus presupuestos y controla la acción del Gobierno, todo ello sin perjuicio de las competencias de las Instituciones a que se refiere el artículo 37 del Estatuto⁴.

Asimismo, en el artículo 44 EAPV prevé que *“Los Presupuestos Generales del País Vasco contendrán los ingresos y gastos de la actividad pública general y serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco de acuerdo con las normas que éste establezca”*.

Como se puede ver ambas previsiones se corresponden con el modelo general de la Constitución española en sus artículos 66.1 y 134. 3 y por tanto le son plenamente aplicables las consideraciones que la doctrina habitualmente destaca sobre la función legislativa del Parlamento en esta materia.

En segundo lugar, y no menos importante, es la previsión sobre los ingresos que integran la Hacienda General del País Vasco recogida en el artículo 42 EAPV ya que en la misma, junto con las fuentes ordinarias de financiación previstas en el artículo 157 de la Constitución y en la Ley Orgánica de 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) se encuentra una de las singularidades de la financiación de la Comunidad Autónoma, derivada del régimen de Concierto económico que regula las relaciones financieras y tributarias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, que

⁴ Las instituciones del artículo 37 no son otras que los órganos forales de los Territorios Históricos.

son las aportaciones que efectúan las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco⁵ y que incide de manera especial en el estado de ingresos de los Presupuestos Generales.

En relación con dichas aportaciones el Estatuto de Autonomía se remite a una Ley del Parlamento Vasco para el establecimiento de criterios de distribución equitativos y para fijar el procedimiento de cálculo y cuantía de las aportaciones.

En definitiva, el Estatuto de Autonomía estaba llamando a un desarrollo legislativo complementario de sus disposiciones tanto para el procedimiento de elaboración y aprobación de los Presupuestos como para fijar el procedimiento de reparto de los ingresos procedentes de los impuestos concertados para la financiación de las competencias y servicios.

Este desarrollo legislativo sustantivo se encuentra en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, comúnmente conocida como Ley de Territorios Históricos, cuyo Título II se convierte en el núcleo central entorno al cual se diseña todo el marco de distribución de los recursos obtenidos en la gestión de los tributos concertados, además de recoger principios de coordinación y presupuestación aplicables a todas las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma.

Junto con ella, y como complemento necesario, se encuentra la Ley de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Ley de Aportaciones)⁶, que se aprueba por el Parlamento Vasco mediante un procedimiento legislativo especial con vigencia para periodos quinquenales coincidentes con el periodo correspondiente al Cupo a pagar a la administración del Estado.

A este respecto, es preciso recalcar que a diferencia de otros regímenes presupuestarios, la principal fuente de financiación de los Presupuestos Generales

⁵ El artículo 42 EAPV establece como ingresos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma:

a) Las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco. Una Ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y de procedimiento por el que, a tenor de aquellos, se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico.

b) Los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma que establezca el Parlamento Vasco, de acuerdo con lo establecido en el artículo 157 de la Constitución y en la Ley Orgánica sobre financiación de las Comunidades Autónomas.

c) Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos del Derecho Privado.

e) El producto de las operaciones de crédito y emisiones de deuda.

f) Por cualesquiera otros ingresos que puedan establecerse en virtud de lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto.

⁶ Actualmente vigente la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aplicable al periodo 2007-2011.

de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aunque con carácter de previsión, prácticamente responden a un compromiso cierto y determinado que proviene de una ley específica que regula una metodología para calcular el importe que corresponde a los Órganos Comunes en relación con la recaudación de los impuestos concertados entre el Estado y la Comunidad Autónoma y las aportaciones que deben realizar las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios⁷, sin perjuicio de que una vez fijada la cuantía la misma pueda ser revisada a lo largo del ejercicio tanto al alza como a la baja en función de la recaudación real que obtengan las Instituciones Forales, en virtud del principio de riesgo compartido.

La Ley de Aportaciones es una ley especial en cuanto a su tramitación parlamentaria, ya que el ejercicio de la potestad legislativa del Parlamento se encuentra limitado, como expresamente se recoge en el artículo 29 de la Ley de Territorios Históricos⁸, cuyo texto prevé una serie de reglas para la elaboración del proyecto y su elevación y aprobación por el Parlamento, el cual solo podrá aprobar o rechazar el Proyecto en debate y votación de totalidad, sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase.

En coherencia con estas limitaciones el Reglamento del Parlamento prevé un procedimiento legislativo especial en sus artículos 157 a 159. Sintéticamente nos encontramos ante una ley de artículo único en la que se incorpora el acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas⁹ y a la que no cabe presentar enmiendas parciales y sí solo escritos de oposición.

⁷ Como dato ilustrativo de la significación económica del sistema recogido en la citada Ley de Territorios Históricos y en la correspondiente Ley de Aportaciones, simplemente señalar que las aportaciones de las Diputaciones Forales a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi suponen el 85% de la financiación del estado de gastos del presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2009.

⁸ El artículo 29 de la Ley de Territorios Históricos prevé un sistema complejo:

1. Dentro del plazo máximo de los quince primeros días naturales del mes de Octubre de cada año, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas fijará para el ejercicio siguiente las aportaciones que deberán efectuar las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma, elevándose al Parlamento Vasco el correspondiente acuerdo, al que se adjuntará el informe del Consejo, en forma de Proyecto de Ley de artículo único.

El Parlamento aprobará o rechazará el Proyecto en debate y votación de totalidad, sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase.

2. Si el Parlamento rechazase el Proyecto, lo devolverá el Gobierno, con indicación de los motivos de discrepancia a fin de que en el plazo de quince días a partir de la fecha de devolución y a la vista de aquella, se elabore en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas un segundo y definitivo Proyecto de Ley que se remitirá al Parlamento para su aprobación.

3. El Gobierno y las Diputaciones Forales elaborarán sus Presupuestos respectivos consignando como aportaciones de los Territorios Históricos las que hubiere aprobado el Parlamento Vasco en virtud del procedimiento anteriormente señalado.

4. La prórroga de los Presupuestos Generales del País Vasco determinará, a su vez, la prórroga de las aportaciones que las Diputaciones Forales venían obligadas a efectuar en el último ejercicio a la Hacienda General del País Vasco en sus mismas cuantías y vencimientos, sin perjuicio de que, una vez aprobados los nuevos Presupuestos, entren en vigor las aportaciones en los mismos contenidas, practicándose en su caso, las oportunas liquidaciones por diferencias.

⁹ El Consejo Vasco de Finanzas es el elemento central de todo el diseño previsto en la Ley de Territorios Históricos (art. 28), órgano interinstitucional de composición paritaria e integrado por 6 miembros, 3 designados por el Gobierno Vasco y 3 por las Diputaciones Forales y presidido por el miembro representante del Gobierno que este designe.

Este procedimiento, similar a la tramitación en las Cortes Generales de la Ley del Concierto económico y la Ley del Cupo, no ha merecido tacha alguna por el Tribunal Constitucional que mediante su sentencia 27/2000, en recurso de amparo contra decisión de la Mesa del Parlamento Vasco de 8 octubre 1997, de no admitir a trámite las enmiendas presentadas por el Grupo parlamentario de Izquierda Unida al Proyecto de Ley de aportaciones específicamente en su fj 5 dice:

“...se llega a la conclusión de que el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco que se impugna no ha vulnerado el artículo 23 CE, ya que dicho Acuerdo se atuvo a las normas legales que regulan el procedimiento de tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de referencia, normas que excluyen la presentación de enmiendas en atención a la naturaleza paccionada de dicho Proyecto, como este Tribunal ha tenido ocasión de corroborar en la STC 76/1988, de 26 de abril, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad formulado contra la LTH. Se trata ciertamente de un procedimiento especial que modifica el establecido en el RPV, pero cuya constitucionalidad ha sido confirmada.”

Y continua,

“...y por lo que se refiere a la intervención del Parlamento Vasco en la tramitación de estos Proyectos de Ley sobre determinación de las aportaciones económicas de los Territorios Históricos, la STC 76/1988 continúa afirmando que «... ha de tenerse en cuenta que el Parlamento se pronunciará precisamente sobre el Acuerdo adoptado por el Consejo, y en cuya adopción han intervenido los territorios históricos; el Parlamento Vasco podrá rechazar el acuerdo en forma de proyecto de ley de artículo único o aprobarlo en su totalidad, sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase; y, si lo rechazase, deberá el Consejo elaborar un segundo y definitivo proyecto de ley que se remitirá al Parlamento para su aprobación (art. 29.1). La intervención parlamentaria (de rechazo o aprobación en el primer examen; de aprobación —sin otras precisiones— en el segundo examen, si se hubiera rechazado anteriormente) no afecta así materialmente al acuerdo a que hubieran llegado en el Consejo el Gobierno Vasco y los territorios históricos, y no hace desaparecer, por tanto, el carácter acordado o pactado de la distribución de aportaciones, ya que, tanto en uno como en otro supuesto, le está vedado al Parlamento introducir modificaciones, por vía de enmienda, en el acuerdo alcanzado”.

El Consejo Vasco de Finanzas Públicas es el órgano competente para el diseño, desarrollo y aplicación del modelo de distribución de recursos y cuya función primordial es determinar la distribución de los recursos derivados de la gestión del Concierto Económico y, en consecuencia, el cálculo de las aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General del País Vasco.

Así mismo, le corresponde, de acuerdo con las directrices previamente señaladas por el Gobierno Vasco, establecer el nivel orientativo de crecimiento de las retribuciones del personal y los gastos de compra de bienes corrientes y servicios en el sector público vasco, así como cualesquiera otras medidas que estime de interés para la coordinación y el logro de un crecimiento limitado y controlado del gasto corriente de todas las administraciones públicas vascas.

Además es preciso tener en cuenta la legislación sectorial de la Comunidad Autónoma en materia de Hacienda recogida en la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (Texto Refundido 1/1997, de 11 de noviembre) en cuyos artículos 5 y 6, que no fueron declarados inconstitucionales en la ya referida sentencia 14/1986¹⁰, se disciplina el contenido de los Presupuestos Generales y de la Ley de Presupuestos.

En el artículo 5 se establece que tienen la naturaleza de Presupuestos Generales de Euskadi los presupuestos de las entidades que componen la Comunidad Autónoma de Euskadi, constitutivos de los correspondientes estados de ingresos y estados de gastos; el límite máximo de prestación de garantías por parte de las entidades de derecho público de la Comunidad Autónoma y el límite máximo de endeudamiento de las entidades de derecho público de la Comunidad Autónoma.

Por su parte el artículo 6 define a las Leyes de Presupuestos Generales como las que tienen por objeto la aprobación de los Presupuestos Generales definidos en el artículo 5 anterior. Además, podrán extender su objeto a la regulación de otra serie de cuestiones propias de la Hacienda General del País Vasco o relacionadas con ésta, tales como el régimen de las retribuciones del personal y de los haberes pasivos correspondientes a los créditos pertenecientes a los presupuestos generales, el régimen presupuestario y de ejecución del gasto público de los mismos, el régimen de los tributos propios de la Comunidad Autónoma, y el de las condiciones de endeudamiento.

Dicha regulación cuyo texto permanece invariable desde el año 1983 podría vislumbrar una cierta visión dualista, como RODRÍGUEZ BEREIJO¹¹ advirtió en cuanto que emplea indistintamente, según contexto, las expresiones Presupuestos Generales y Ley de Presupuestos Generales que llevado a sus últimas consecuencias dogmáticas podría interpretarse que la legislación vasca estaba imbuida por la tesis dualista de Laband. Sin embargo, nada más lejos de la realidad y del espíritu del legislador vasco el trasladar dicho enfoque jurídico a las Leyes de Presupuestos. Además carece de trascendencia práctica ya que las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, sin ningún tipo de duda responden al sentir mayoritario de la doctrina expresado por SAINZ DE BUJANDA¹² *“La ley presupuestaria es una ley en la plenitud de su sentido: material, porque contiene normas jurídicas que vinculan a la Administración y los particulares, y formal porque ha de ser aprobada por el órgano al que corresponde la función legislativa”*.

En palabras de ITURBE MACH¹³ la definición legal de la ley de presupuestos recogida en la legislación vasca no es más que una tautología. Es ley

¹⁰ Esta sentencia fue comentada por el profesor Albiñana en el Boletín de Jurisprudencia Constitucional n.º 59.

¹¹ Rodríguez Bereijo, A. “Sobre técnica jurídica y Leyes de Presupuestos” en Estudios de Derecho y Hacienda, Madrid 1987.

¹² Sainz de Bujanda, F. “Sistema de Derecho Financiero”, Madrid 1985.

¹³ Iturbe Mach, A. “Presupuestos generales, presupuestos parlamentarios y publicaciones oficiales”, en I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid “Parlamento y Presupuestos”, Madrid 2002.

de presupuestos aquello que es comprendido dentro de los presupuestos generales. Es una ley que tiene un contenido material especial, pero a pesar de sus singularidades nos encontramos ante una «ley plena». La ley es la veste que adopta el programa de gastos e ingresos, es decir, la ordenación jurídica de los ingresos y de los gastos públicos.

A su vez, en el artículo 25 de la mencionada Ley de Principios Ordenadores como complemento de las disposiciones Estatutarias y en cierta medida reiterativa (solo entendible en relación con la estructura organizativa compleja ya avanzada anteriormente) se recogen diversas competencias del Parlamento Vasco, tales como la aprobación, seguimiento y control de los Presupuestos Generales de Euskadi, el procedimiento de elaboración y gestión presupuestaria, el régimen de endeudamiento, etc...

Por otra parte, en relación con el plazo de presentación de los presupuestos el artículo 6.4 de la Ley de Principios Ordenadores dispone que el proyecto de Ley de Presupuestos Generales de Euskadi será elaborado de acuerdo con lo dispuesto en la normativa que corresponda a cada una de las materias que constituyan su objeto, y aprobado por el Gobierno para ser presentado en el Parlamento con anterioridad al día 1 de noviembre del ejercicio anterior al que vaya referido el mismo, a efectos del correspondiente debate y aprobación en su caso.

Por último, como corolario final del sistema se encuentra el Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el régimen presupuestario de Euskadi (en adelante Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi), cuya exposición de motivos destaca que el principio de universalidad consagrado en el artículo 6 delimita el ámbito objetivo de los Presupuestos Generales constituido por *“todos los derechos y obligaciones, sin excepción alguna, que, en cada caso, se prevea liquidar y sea necesario atender, respectivamente”*. El contenido de los Presupuestos se determina en los artículos 8 y siguientes del texto refundido. Además en consonancia con el artículo 6.4 de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, el artículo 62 reitera el deber del Gobierno de presentar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales ante el Parlamento con anterioridad al 1 de noviembre del ejercicio anterior a que se refiere el citado proyecto.

Es decir, el proyecto de Ley de Presupuestos Generales debe elaborarse y aprobarse por el Gobierno con carácter definitivo en el periodo temporal comprendido entre el 15 de octubre (fecha habitual de reunión del Consejo Vasco de Finanzas en la que se determinan las aportaciones para el ejercicio siguiente) y el 1 de noviembre fecha límite para su presentación al Parlamento.

2.2. La intervención del Parlamento en el proceso presupuestario

El anterior recorrido del panorama normativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco nos permite vislumbrar los parámetros sobre los cuales opera la intervención del Parlamento en la aprobación de la Ley de Presupuestos.

En este sentido como se recoge en la jurisprudencia constitucional¹⁴ “...se deduce la existencia de una sustancial identidad entre las normas que son aplicables a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y lo dispuesto respecto de los del Estado en el art. 134 CE, como no podía ser de otro modo, dado que la norma constitucional y la estatutaria (así como las normas que las desarrollan) no hacen otra cosa que recoger una serie de principios que, como hemos dicho, son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario (arts. 66 y 152.1, ambos de la CE), coincidentes por lo demás con los de las democracias con las que ha entroncado nuestro país.”

Cuestión por cierto pacífica ya que la propia doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi¹⁵ había recogido en sus sucesivos dictámenes en relación con los anteproyectos de Ley de Presupuestos (Dictámenes 32/1999, 82/2001, 76/2002, 86/2003 y 85/2004) la aplicación de dichos principios a dichas leyes.

A este respecto, dicha doctrina ya manifestaba que los anteproyectos de presupuestos en el marco del ya citado artículo 44 EAPV, son la plasmación de principios comunes del derecho presupuestario que han sido complementados por la doctrina constitucional y disposiciones estatales dictadas en el ejercicio de competencias concurrentes, tales como la LOFCA; la legislación de “estabilidad presupuestaria”, cuya aplicación a la Comunidad Autónoma resulta modulada en función del régimen de Concierto Económico previsto en el artículo 41 EAPV, tal como reconocen la Disposición Final 5.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, en la redacción dada por la Ley 12/2002 y la Disposición Final 1.2 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2002 de 19 de octubre.

La citada doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, sigue la jurisprudencia constitucional relevante respecto de la especificidad de las leyes de presupuestos generales¹⁶ la cual se integra por los siguientes elementos ya sobradamente conocidos: (1) su función, (2) su tramitación parlamentaria, que conllevan ciertas limitaciones de las facultades de propuesta, examen y enmienda parlamentaria (3) las exigencias del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, entendido que requiere que la ley de presupuestos no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional, que se clasifica en un contenido mínimo, necesario e indisponible constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos y un contenido posible no necesario o eventual.

¹⁴ Como compendio de dicha jurisprudencia cabe citar la STC 3/2003 que resolvió el recurso de inconstitucionalidad en relación con la Ley 1/2002 que ya hemos citado, en este caso el fj. 3.

¹⁵ La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi es el órgano colegiado superior consultivo de las administraciones de la Comunidad Autónoma, previamente regulada por el Decreto 187/1999, de 13 de abril y posteriormente por la Ley 9/2004 de 24 de noviembre.

¹⁶ Esencialmente en los pronunciamientos de las sentencias del Tribunal Constitucional 76/1992, 195/1994, 130/1999 y 109/2001.

Este contenido no necesario o eventual debe cumplir, a su vez, tres requisitos: (1) la materia incluida debe guardar relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto; (2) su inclusión debe estar justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que el concreto presupuesto sea instrumento y (3) su inclusión debe asimismo ser complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del presupuesto.¹⁷

En suma, como se afirma en la STC 3/2003 “...superada la vieja controversia sobre el carácter formal o material de la Ley de Presupuestos Generales (como se dijo tempranamente en la STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, y luego se reiteró, por ejemplo, en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 5; 68/1987, de 21 de mayo, FJ 4; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4), estamos ante una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los Presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno”.¹⁸

En relación con esta definición tautológica asumimos plenamente el juicio acertado del profesor MARTÍNEZ LAGO¹⁹ cuando afirma que el próximo paso será señalar que con la ley de Presupuestos las Cortes, (y por ende los parlamentos autonómicos), tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución, y así se habrá completado el círculo de lo que en sus propios términos establece el artículo 66.2 CE, sin que esto suponga ningún rasgo diferenciador entre la Ley de Presupuestos y otras leyes ordinarias vengan o no mencionadas por el texto constitucional.

Junto con la doctrina constitucional ya mencionada la literatura jurídica no ha llegado a una posición unánime respecto de la naturaleza y alcance de la intervención del Parlamento en cuanto a establecer “...si la intervención del Parlamento en la aprobación del presupuesto es una función legislativa en razón de la materia sobre la cual versa (esto es, porque se trata de una materia reservada a la Ley) o si, por el contrario, constituye una función específica, de naturaleza jurídica y políticamente diversa.”²⁰

¹⁷ En relación con el contenido esencial y accidental de las leyes de presupuestos son numerosas las referencias bibliográficas que se pueden citar, en nuestro caso y a modo de resumen citaremos dos que a su vez contienen suficientes remisiones a otros autores. De una parte el clásico de Martínez Lago, M.A. “Ley de Presupuestos y Constitución-Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria”, ed. Trotta Valladolid 1998; por otra parte, la excelente monografía de Toscano Ortega, J.A. “Límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos del Estado”, ed. Congreso de los Diputados, Madrid 2005.

¹⁸ Conviene recordar que tanto las alegaciones del letrado del Parlamento Vasco como de la letrada del Gobierno Vasco hacían hincapié en que la Ley del País Vasco 1/2002, de 23 de enero, no era una Ley de Presupuestos Generales, sino una Ley con contenido presupuestario, en la medida que autoriza al ejecutivo a la realización de determinados gastos, que coexiste con la prórroga de los presupuestos anteriores a su entrada en vigor.

¹⁹ Martínez Lago, M.A. “Las restricciones de los debates parlamentarios sobre presupuestos. Nueva aproximación al tema tras las sentencias del Tribunal Constitucional 223 y 242/2006 de 6 y 24 de julio”.

²⁰ A este respecto nos remitimos a la completa monografía de la profesora Isabel M. Giménez Sánchez “Las competencias presupuestarias del Parlamento” Madrid 2006.

Cuestión en la que no profundizamos ya que excede del ámbito de nuestra exposición y simplemente recordar en palabras del Tribunal Constitucional que en su condición de vehículo de dirección de la política económica del Ejecutivo el presupuesto es un instrumento fundamental para la realización del programa de gobierno. Las singularidades de su procedimiento de elaboración y aprobación hacen de él, además, una expresión cualificada, en lo económico, de la confianza parlamentaria sobre la que necesariamente ha de constituirse cualquier Gobierno.

III. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PRESUPUESTARIO EN EL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO VASCO

3.1. Antecedentes de la reforma

Antes de introducirnos en la actual redacción del Reglamento conviene hacer una previa revisión de la situación precedente a su aprobación en diciembre de 2008, para entender las razones por las que ha sido modificado este procedimiento legislativo especial a los nueve meses de su entrada en vigor.

El Reglamento vigente hasta enero de 2009 regulaba el procedimiento de tramitación y aprobación de los Presupuestos Generales de la CAE en el capítulo IV del título VI artículos 123 a 126, el cual a su vez era una modificación del texto original aprobada el 5 de febrero de 1988. No obstante, la insatisfacción que el procedimiento generaba tanto entre los grupos de la mayoría como de la oposición²¹, dio lugar a los Acuerdos de 14 de octubre y 18 de diciembre de 1992 adoptados por la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos por delegación de la Mesa y Junta de Portavoces. Estos acuerdos se presentaron como una mera interpretación de los artículos del Reglamento y *“con la finalidad de superar el agotamiento del trámite de discusión presupuestaria”*. Dichos acuerdos fueron adoptados con carácter provisional para el proyecto de 1993, y con el compromiso de que la Comisión presentara una propuesta de reforma.

Como suele suceder en el mundo del derecho las normas provisionales gozan de tan buena salud que en realidad se perpetúan y estas en concreto fueron el vehículo procedimental utilizado hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos para el año 2009.

Lo significativo es que en dichos acuerdos se delegó en el Presidente de la Comisión la elaboración de una propuesta en relación con la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para elevarla a la ponencia que estaba constituida para la reforma del Reglamento.

²¹ Es preciso recordar que entre los años 1987 a 1998 los sucesivos gobiernos de la Comunidad salvo algún breve intervalo gozaban de mayoría absoluta, siendo formados por sustancialmente en coalición por el Partido Nacionalista Vasco y el Partido Socialista de Euskadi.

El informe junto con la propuesta se presentó en el registro de la Cámara el 22 de junio de 1994 y en octubre se celebraron las elecciones autonómicas. Dicha propuesta contemplaba una serie de elementos y reflexiones de amplio calado hechas desde una perspectiva eminentemente práctica que se plasmaron de una parte estableciendo plazos diferentes para la presentación de las enmiendas de totalidad y de las enmiendas parciales; la celebración del pleno de totalidad solo en caso de que se hubieran presentado enmiendas de dicha naturaleza, si bien no obstante se reflexionaba sobre la conveniencia de establecer un debate de totalidad independientemente de que se presentaran enmiendas y en último lugar la discusión y aprobación del proyecto en la Comisión dotándola de capacidad legislativa plena²².

El documento en la parte de texto articulado se trasladó al borrador de propuesta de modificación de Reglamento del Parlamento que se tomó como base en el año 2005 sobre el cual se inició el largo y prolijo debate que se extendió hasta el año 2008. A dicho texto base se presentaron enmiendas si bien los elementos esenciales permanecieron incólumes y fueron aprobados en la sesión plenaria de 23 de diciembre de 2008.

En definitiva, sobre la base del documento antes citado el procedimiento aprobado recogía dos cuestiones innovadoras en relación con el procedimiento seguido hasta la fecha en la Cámara, de una parte la diferencia de plazos en la presentación de enmiendas a la totalidad y de las enmiendas parciales y por otro la finalización del procedimiento de aprobación en la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos la cual actuaba con delegación legislativa plena.

Es preciso recordar que el Reglamento fue uno de los últimos textos aprobados en la VIII legislatura a punto de dar por finiquitadas sus tareas legislativas.

Una vez celebradas las elecciones autonómicas el 1 de marzo de 2009 y reanudada la actividad de la Cámara pronto se vio la necesidad de interpretar y aclarar algunas cuestiones (p.ej. la votación de investidura del Lehendakari que fue objeto de una resolución interpretativa por parte de la Presidenta del Parlamento) y surgieron las dudas en relación con el procedimiento de aprobación de los presupuestos en lo referente a la delegación legislativa plena.

La interdicción prevista en el artículo 75.3 CE en relación con la consideración como materia no delegable en Comisión de la aprobación de los Presupuestos como límite a la autonomía de las Cámaras ha sido recogida en diversos Estatutos de Autonomía así: el artículo 25.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; el artículo 103.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; el artículo 45.2 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, y en el artículo 62.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña²³.

²² Dicha conclusión se basaba en que "...el Pleno de cierre aporta bien poca cosa y provoca cierta pérdida de sitio para los grupos parlamentarios y quiebra expectativas sobre lo que ordinariamente entendemos debe ser una sesión plenaria y que no es otra cosa que un debate con sustancia propia".

²³ **Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana:** "Las Corts funcionarán en Pleno o en Comisiones. Podrán delegar en las Comisiones la elaboración de leyes, sin perjuicio de que el Pleno pueda recabar el debate y la votación. Quedan exceptuadas de dicha delegación las leyes de bases y los Presupuestos de la Comunidad".

A sensu contrario el Estatuto de Autonomía del País Vasco, el primero que se aprobó tras la entrada en vigor de la Constitución no recoge ninguna previsión al respecto ni tampoco en la legislación sectorial que someramente hemos revisado anteriormente, por lo que en principio no existe un impedimento de carácter estatutario sobre dicha posibilidad delegante.

Es preciso recordar la doctrina del Tribunal Constitucional en cuanto se refiere a la no traslación y aplicabilidad automática de las previsiones del Título III de la Constitución al sistema organizativo interno de las Comunidades Autónomas²⁴, destacando que en *“..modo alguno es exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento y organización a las correspondientes a las Cortes Generales, ni que deba aplicarse a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales...”*. Es decir, cabe afirmar como regla general que de las disposiciones constitucionales que regulan las Cortes Generales no pueden, sin más, derivarse preceptos y principios de aplicación directa a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Es verdad, que por otro lado la literatura científica de forma reiterada ha cuestionado el modelo actual destacando lo absurdo y reiterativo que resulta el Pleno final al que se somete el dictamen de la Comisión y que de alguna manera se debería solucionar este problema. Así, GARCÍA MEXÍA de forma muy elocuente expone la perplejidad y carencia de sentido de la vuelta al Pleno del Dictamen para reiterar los argumentos ya adelantados en Comisión²⁵.

No obstante, no cabe duda que el citado límite a la autonomía de las Cámaras sobre la delegación legislativa en Comisión, guarda correlación con el primordial papel que la Ley de Presupuestos juega en nuestro sistema político o en palabras del Tribunal Constitucional *“La competencia de aprobar los Presupuestos del Estado, como referencia primera e inmediata de la configuración constitucional de nuestras Cortes Generales, tras atribuirles el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, revela la esencialidad de la institución presupuestaria para el*

Estatuto de Autonomía de Andalucía: *“Corresponde en todo caso al Pleno la aprobación de las leyes de contenido presupuestario y tributario y de todas las que requieran una mayoría cualificada de acuerdo con el presente Estatuto”*

Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: *“Las Comisiones permanentes podrán elaborar y aprobar leyes por delegación expresa del Pleno, sin perjuicio de la facultad del mismo para reclamar su debate y aprobación en cualquier momento del proceso legislativo. Quedan exceptuadas de dicha delegación las leyes de bases y los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.”*

Estatuto de Autonomía de Cataluña: *“El Pleno del Parlamento puede delegar la tramitación y la aprobación de iniciativas legislativas a las Comisiones legislativas permanentes. En cualquier momento puede revocar esta delegación. No pueden ser objeto de delegación a las Comisiones la reforma del Estatuto, las Leyes de Desarrollo Básico, el presupuesto de la Generalitat y las Leyes de Delegación Legislativa al Gobierno.”*

²⁴ Por todas la STC 179/1989, de 2 de noviembre, Fj. 6 extractado de la obra de Manuel Pulido Quecedo *“La Constitución Española”* 4.ª edición, ed. Aranzadi.

²⁵ García Mexía, P. *“El procedimiento presupuestario en el Pleno”* en *Parlamento y Presupuestos*, I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid, 2002.

Estado social y democrático de Derecho en que se constituye, en el mismo art. 1.3 de la Norma Fundamental, la democracia parlamentaria española” y, por tanto, en este caso cabe interpretar, que independientemente del silencio estatutario sobre esta cuestión, siguiendo la doctrina constitucional, podríamos estar ante uno de los supuestos o “...reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica. En este sentido, hemos dicho que la regulación aplicable a las instituciones autonómicas —en este caso, al Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco—, no es sólo la contenida en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas [singularmente la LOFCA] y en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas, sino también, «por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio»²⁶”.

Sin embargo, el mayor problema del sistema diseñado en el texto aprobado en diciembre radicaba en una cuestión íntimamente relacionada con el núcleo de la función representativa y la participación en el ejercicio de la función legislativa que constituye una manifestación constitucionalmente relevante del “*ius in officium*” de los parlamentarios asegurado por el artículo 23.2 de la Constitución y en concreto de aquellos integrados en el grupo mixto en lo referente al ejercicio de las facultades de enmienda, debate y votación en igualdad de condiciones que el resto de parlamentarios.

Respecto de la problemática del grupo mixto su naturaleza y engarce en el sistema parlamentario la doctrina se ha explayado sin llegar a conclusiones satisfactorias²⁷. Es un hecho constatado que en la mayoría de reglamentos parlamentarios el grupo mixto participa al igual que el resto de grupos parlamentarios en la formación de las comisiones parlamentarias.

En este sentido, conviene recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán de 13 de junio de 1989, que señala que los derechos de los parlamentarios “*uti singuli*” pueden ser organizados, detallados e incluso limitados, siempre que se mantenga el sustrato del derecho fundamental a participar en los trabajos de la cámara con iguales derechos y deberes.

Como acertadamente expone ITURBE MACH los dos problemas habituales relacionados con el grupo mixto son la distribución de sus miembros entre las diversas comisiones, cuestión que queda en manos de los posibles reglamentos de funcionamiento interno y sobre todo las votaciones. “*El parlamentario del grupo mixto, titular de una comisión parlamentaria, votará obviamente según su criterio propio o el de la formación política que representa ahora bien en modo alguno puede ser coincidente con el resto del grupo mixto*”, lo cual en el debate presupuestario cobra una dimensión especial en la medida que en el caso de la delegación legislativa plena se produce una colisión entre la racionalización del

²⁶ STC 3/2003.

²⁷ Sobre este tema es reseñable el artículo de Iturbe Mach, A. “El grupo mixto y sus problemas”, en Los sujetos del derecho parlamentario, Vitoria 2001.

debate y el derecho de todo parlamentario a ejercer sus facultades de enmienda y votación en igualdad de condiciones que el resto de parlamentarios.

A la vista de estas circunstancias y tras el planteamiento de diversas opciones los grupos parlamentarios decidieron modificar el Reglamento para reintroducir el debate de pleno final y además rediseñar el iter legislativo siguiendo el modelo vigente hasta diciembre de 2008, por lo que podemos decir que en lo referente al procedimiento legislativo para el proyecto de ley de Presupuestos se emprendió un viaje de ida y vuelta.

3.2. Las reglas generales del procedimiento legislativo del proyecto de Presupuestos

El procedimiento tal y como ha quedado tras la reforma de octubre de 2009 queda recogido en la sección 1.^a “del proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma” dentro del capítulo III de las especialidades en el procedimiento legislativo, artículos 152 a 156, siendo los artículos reformados el 154 y el 155.

En primer lugar, el artículo 152 RPV establece que el estudio y aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Vasca se tramitará de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario previsto para los proyectos de ley, salvo las especialidades señaladas en la sección.

Es decir una disposición de carácter genérico común en todos los reglamentos parlamentarios que viene a confirmar el carácter de ley plena, pero en el que ya se enuncia la existencia de especialidades las cuales, en la práctica, se traducen en el papel asimétrico del parlamento y de la capacidad de los parlamentarios dentro del procedimiento.

Compartimos la opinión expresada por XARMIENTO MÉNDEZ²⁸ en cuanto que la naturaleza jurídica compleja de la Ley de Presupuestos provoca serios problemas de técnica normativa en su tramitación por su doble carácter: legislativa permanente y de ley-medida contingente o cauce formal para la tramitación de los créditos presupuestarios.

Como expone MARTÍNEZ CORRAL²⁹ para el caso de las Corts Valencianas, pero atribuible a todos los procedimientos legislativos presupuestarios, las especialidades del procedimiento legislativo resaltan más los elementos que restringen que los que habilitan las potestades que corresponden al legislativo en esta materia, así aparecen la exclusividad gubernamental de la iniciativa, la potestad de bloquear la tramitación de determinadas enmiendas, la acotación temporal del periodo de tramitación parlamentaria y la prórroga automática

²⁸ Xarmiento Méndez, X.A. “Dereito Parlamentario de Galicia” Universitaria Manuais, Vigo 2001.

²⁹ Martínez Corral, J.A. “Los presupuestos de la Generalitat en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana” en Corts anuario de Derecho Parlamentario, n.º 18, 2007.

del Presupuesto anterior en caso de que la Ley de Presupuestos no se apruebe antes del 1 de enero.

Otro elemento común en todos los reglamentos se regula en el artículo 153.1 RPV, en el que se proclama que el proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma gozará de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Cámara, sin que ello suponga necesariamente la paralización de los asuntos en trámite. La Mesa, oída la Junta de Portavoces, elaborará un calendario de tramitación.

Esta preferencia sin embargo no deja de ser una previsión retórica ya que lo único que implica es la reserva de fechas para los debates en Pleno y Comisión sin que en ningún caso suponga una menor intensidad en las actividades de la Cámara³⁰.

Es verdad que existía una tradición en la cual en el momento de ingreso de los presupuestos, el Parlamento entraba en un periodo de receso en el que toda la labor parlamentaria giraba entorno al proyecto presupuestario, pero es evidente que la modernización e introducción de herramientas informáticas y nuevas tecnologías cada vez más precisas³¹, tanto en la preparación e introducción de enmiendas para su presentación ante la Mesa, como en la explotación de datos y su clasificación, suponen una automatización de procesos, eliminando el riesgo de cometer errores y simplifican las tareas conllevando un ahorro de tiempo, lo cual se aprovecha para desarrollar otras iniciativas parlamentarias concomitantes en el tiempo con los Presupuestos.

En relación con la suficiencia o no del plazo de tramitación de los presupuestos en el Parlamento, la doctrina ha expresado posiciones distintas. Siguiendo en este caso el criterio de MARTÍNEZ LAGO³² entendemos que una actividad legislativa tan importante como la presupuestaria, que cuenta plazos cortos para su examen supone una restricción muy importante que no se compensa por el hecho de que se trate de un debate anual, lo cual más que garantizar la profundidad del mismo se limita a una repetición formal de los actos independientemente de su resultado. Igualmente, la preferencia en la tramitación lejos de negar la corta duración con que se tramita el proyecto viene a suponer una corroboración de que estamos ante una importante limitación de las facultades de los parlamentarios.

Por lo que se refiere al caso vasco ya hemos mencionado que la legislación marca un campo muy estrecho al Gobierno, a efectos de la presentación del proyecto ante el Parlamento, ya que no puede aprobar el anteproyecto antes de la reunión del Consejo Vasco de Finanzas Públicas (15 de octubre) y debe pre-

³⁰ Este mismo ejercicio desde la entrada en la cámara del proyecto están previstos 15 plenos y 25 reuniones de Comisiones.

³¹ En el caso del Parlamento Vasco los programas diseñados y desarrollados por la Dirección de Sistemas de Información son instrumentos imprescindibles para la gestión del procedimiento que sin su buen hacer y conocimientos prácticamente sería inviable la tramitación parlamentaria en el tiempo acotado para ello.

³² La clásica obra de Martínez Lago, M.A: "Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1991.

sentarlo antes del 1 de noviembre (fecha festiva en el calendario). Así siendo el 31 de diciembre la fecha tope para su aprobación por el Parlamento so pena de entrar en prórroga presupuestaria, viene a suponer en la práctica dos meses de duración para el examen, enmienda, debate y aprobación, que en el presente ejercicio se reducen a 39 días hábiles.

En consecuencia, el margen temporal con el que se cuenta por el Gobierno para la aprobación y remisión del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales al Parlamento deviene en una dificultad creciente para la tramitación y discusión parlamentaria con plazos razonables para cada uno de los sucesivos trámites que se deben cumplimentar.

El calendario de tramitación, no supone una novedad desde el punto de vista de lo que se hacía en la práctica parlamentaria en función de las previsiones de carácter general de ordenación de los trabajos parlamentarios (artículo 23.1.6 del antiguo reglamento), si bien se recoge de forma expresa como un trámite específico del procedimiento legislativo especial en materia presupuestaria. En este sentido, el modelo previsto no es más que una concreción de lo dispuesto en el párrafo del artículo 35.1 apartados 1 y 7³³ en el cual se prevé la intervención de dos órganos, de una parte la Mesa a quién compete la aprobación y la Junta de Portavoces que debe ser oída antes de dicha fijación³⁴.

En el calendario se precisan los diversos trámites y plazos en los que se deben desarrollar los trabajos en orden a la aprobación del proyecto, así se fijan las fechas de comparencias; el plazo de presentación de enmiendas; las reuniones de la Mesa; la celebración de los Plenos y de la Comisión. En definitiva, el calendario con su carácter instrumental se convierte en un elemento auxiliar sustancial a fin de facilitar las labores tanto de los grupos parlamentarios como de los servicios de la cámara.

Como no podía ser de otra manera el Reglamento en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 153 establece cual es el objeto del debate en estos términos:

“El debate de los proyectos de ley de Presupuestos Generales se referirá al texto articulado y a los estados de autorización de gastos y de previsión de ingresos, sin perjuicio del estudio de otros documentos que acompañen a aquellos.”

En consecuencia, el objeto del debate se centra en el texto articulado y a lo que supone el elemento originario nuclear de la ley de presupuestos el estado de autorización de gastos y de la previsión de ingresos. Junto con el proyecto de ley propiamente dicho se acompañan una serie de documentos ilustrativos respecto del alcance y finalidad del proyecto tales como la memoria explicativa que recoge junto

³³ Dichos apartados recogen las funciones habituales: Adoptar cuantas decisiones y medidas requiera la organización del trabajo parlamentario y programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las comisiones para cada periodo de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, todo ello oída la Junta de Portavoces.

³⁴ Esta previsión específica se recoge en varios reglamentos de las cámaras autonómicas siendo el procedimiento del Reglamento del Parlamento de Canarias (art. 139.2) y de la Asamblea de Madrid (art. 160.2) los que guardan mayor paralelismo con este precepto.

con la valoración general, los comentarios al texto articulado del proyecto de ley, la estructura institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, las memorias de cada sección, la previsión de liquidación de los presupuestos del ejercicio en curso y la liquidación de los Presupuestos Generales del año anterior.

Ahora bien, nos encontramos con una singularidad notable y es que el estado de ingresos es objeto específico de debate y que incluso como veremos más adelante no solo está referido al debate de totalidad sino que puede ser objeto de enmiendas parciales. La explicación de esta originalidad se encuentra en el sistema de financiación de los presupuestos al que ya hicimos referencia al principio de este trabajo, es decir, a diferencia de otros modelos la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma dependen en gran medida de las aportaciones de las Diputaciones Forales y estas al momento de la discusión parlamentaria tienen un alto grado de compromiso cierto y determinado que se fijan conforme al método de la ya mencionada Ley de aportaciones. A mayor abundamiento, en caso de prórroga presupuestaria la legislación prevé a su vez la prórroga del importe de las aportaciones de las Diputaciones Forales, salvo que se hayan alcanzado los acuerdos correspondientes del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, en cuyo caso este importe podría desplazar al que correspondiera por la situación de prórroga.

El Reglamento además en este artículo 153 incluye una previsión sobre la forma y términos en los cuales debe transcurrir el debate que no encuentra paralelismo en las normas parlamentarias en cuanto supone la traslación al debate del principio de equilibrio presupuestario. En concreto se afirma que en el debate se velará por el principio de equilibrio financiero, de modo que, con respecto a cada una de las entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma, la totalidad de los ingresos cubra el importe de los gastos.

Sobre la aplicación de este principio la doctrina tradicionalmente ha expresado que no constituía un bien jurídico protegible al no estar recogido en la Constitución, como ponía de manifiesto MONTEJO VELILLA³⁵, sin perjuicio de su manifestación a través de la técnica de la enmienda compensada (STC 65/1987). Sin embargo, en la actualidad ha pasado a ocupar un papel central a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo y su traslación a la legislación interna por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, que además ha encontrado acogida en los Estatutos de Autonomía de segunda generación³⁶. En este sentido, como ha puesto de manifiesto JIMÉNEZ DÍAZ³⁷ para los Presupuestos Generales del Estado el debate para la fijación

³⁵ Montejo Velilla, S.: "Las iniciativas legislativas con repercusión presupuestaria. Algunas reflexiones sobre los apartados 5 y 6 del artículo 134 de la Constitución española de 1978" en *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid 1994.

³⁶ El artículo 89.3 Estatuto de Autonomía de Castilla y León; art. 103.1 Estatuto de Autonomía de Aragón; art. 175.2.h) Estatuto de Autonomía de Andalucía; art. 136 Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; art. 214 Estatuto de Autonomía de Cataluña.

³⁷ Jiménez Díaz, A. "La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos" *Revista Asamblea* n.º 8 de junio de 2003.

del objetivo de estabilidad delimita el campo sobre el que se desarrollará posteriormente el debate de totalidad del proyecto de Ley, y por tanto donde pivotará toda la técnica del equilibrio financiero a efectos de no incurrir en déficit.

Dicho lo cual, la existencia de una norma de esta naturaleza como parte integrante del Reglamento es extraña, ya que como tal es más una norma de carácter general unida a los principios y reglas de estabilidad, normalmente prevista en preceptos contemplados en la legislación presupuestaria, como es el caso del artículo 7 de la Ley de Régimen Presupuestario “*Los presupuestos «...» se elaborarán bajo el principio del equilibrio financiero, de modo que, con respecto a cada uno de ellos, la totalidad de los ingresos cubra el importe de los gastos*”.

La explicación para esta autolimitación, ya que la técnica de la enmienda constructiva está específicamente prevista, solo puede entenderse desde la perspectiva de pretender constituir un principio rector para la ordenación de los debates y las votaciones a fin de evitar que se produzcan desajustes en los Presupuestos como consecuencia de dicha ordenación, lo cual, desde nuestro punto de vista, no son en modo alguno ajenas a la introducción de dicha disposición dentro del Reglamento las circunstancias que dieron lugar a la STC 3/2003.

Siguiendo con estos principios generales procedimentales, el apartado 3 del artículo 153 RPV recoge una disposición prácticamente común en todos los reglamentos que está íntimamente unida a las funciones de la presidencia en la dirección de los debates, en cuanto que habilita a la presidenta de la comisión y a la de la Cámara para ordenar los debates y votaciones en la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto.

Este precepto simplemente supone una concreción referida al debate presupuestario de lo que con carácter general se recoge en el artículo 79³⁸ RPV, de aplicación tanto en el debate de Pleno como en el de la Comisión y, aunque su formulación parece una reiteración de las citadas potestades generales resulta evidente que deriva del tratamiento distinto que un proyecto de estructura tan compleja como el de presupuestos merece en relación con el que se aplica a cualquier otra ley.

No obstante, conviene recordar que el uso de esta potestad dio lugar a un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional³⁹ a raíz de la decisión del Presidente de la Cámara de ordenar la votación de las enmiendas de totalidad

³⁸ El citado precepto dispone: 1. La presidenta o presidente del Parlamento dirige y ordena el desarrollo de los debates en sesiones plenarias. Iguales atribuciones tienen conferidas en su ámbito las presidentas o presidentes de las comisiones.

2. La regulación de los debates que establece este Reglamento se entiende sin perjuicio de las facultades de la presidenta o presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces o las portavoces o los portavoces en la comisión, para ordenar el debate y las votaciones y, valorando su importancia, ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones, así como acumular, con ponderación de las circunstancias de grupos y materias, los turnos que en un determinado asunto puedan corresponder a cada grupo.

³⁹ Recurso de amparo presentado por parlamentarios de grupo popular vasco 1995/2002 resuelto mediante Auto 15/2003.

presentadas por los diversos grupos parlamentarios para el proyecto de presupuestos para el año 2002 de forma separada.

La opción de proceder a una votación conjunta o separada de las enmiendas de totalidad es una mera cuestión de interpretación en relación con la ordenación de los debates. El Reglamento en el caso del procedimiento legislativo de presupuestos no impone un sistema concreto a diferencia de lo previsto en el artículo 136.3 RPV respecto del procedimiento legislativo general. No podemos desconocer que el rechazo del Parlamento a los proyectos legislativos se manifiesta de forma única al aprobar una enmienda de totalidad y que esta se concreta sometiendo a votación la devolución o no del proyecto al Gobierno, independientemente del número de enmiendas de totalidad presentadas, lo cual entendemos que sería una situación coherente para el proyecto de Ley de Presupuestos como ley plena y no existiendo a estos efectos ninguna diferencia al respecto.

Ahora bien, lo cierto es que no solo en el ámbito del Parlamento Vasco se ha producido votación separada de las enmiendas de totalidad en el procedimiento presupuestario, así en el Senado los vetos a los presupuestos se han votado separadamente y eso no ha impedido que los grupos hayan apoyado el veto presentado por otro grupo antes del suyo propio o incluso en algunos Reglamentos parlamentarios expresamente se recoge dicha forma de votación (p.ej. art. 154.2 Asamblea Regional de Murcia).

De todas formas, independientemente de las posturas a favor o en contra de esta forma de ordenación de las votaciones, el Auto 15/2003 en particular para este supuesto concluyó:

“Nuestro examen no puede alcanzar, pues, como pretenden los recurrentes, a determinar si la decisión adoptada por el Presidente del Parlamento vasco se apartó injustificadamente de las previsiones reglamentarias y de los usos parlamentarios. Nuestra única misión, en este concreto trámite procesal (art. 53. 2 CE), es analizar si se ha podido producir una lesión en el ejercicio del derecho fundamental contenido en el artículo 23.2 CE. Y la respuesta a dicho interrogante es negativa. La opción de votar separadamente las enmiendas a la totalidad en el Proyecto de Ley de presupuestos ha afectado por igual a todos los parlamentarios de la Cámara (por lo que no se aprecia lesión del principio de igualdad) y no ha impedido que los parlamentarios recurrentes se negaran a la tramitación del mismo. Desde el momento en que los recurrentes han podido ejercer sus facultades de enmienda, debate y votación en igualdad de condiciones que el resto de los parlamentarios vascos debemos concluir que no se ha producido lesión alguna en los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria y que son los asegurados a través del artículo 23.2 CE. Lo que la demanda de los recurrentes plantea, en definitiva, es una discrepancia relacionada con la interpretación dada por el Presidente del Parlamento Vasco a una disposición reglamentaria. Y tal pretensión no puede ser atendida a través de este tipo de proceso más que en el supuesto de que hubiera desconocido el ius in officium de los parlamentarios, cosa que en el presente caso no ha sucedido.”

Como elemento final de las disposiciones que bosquejan el sistema procedimental de carácter general nos encontramos con una regla de cierre en cuanto que establece que las disposiciones de la sección se aplicarán a la tramitación y aprobación de los presupuestos de las entidades públicas para las que la ley establezca la necesidad de su aprobación por el Parlamento. Esta cláusula deriva del Reglamento del Congreso, cuyo fundamento estriba en el contenido de los Presupuestos Generales del Estado y en la estructura del sector público estatal, pero en lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Euskadi dicha previsión es reiterativa ya que, conforme con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley de Régimen Presupuestario, los presupuestos de todo el sector público de la Comunidad Autónoma integran los Presupuestos Generales de Euskadi y se remiten al Parlamento, respondiendo a los principios de unidad y universalidad, sin perjuicio de que la estructura varíe en función de que nos encontremos ante administración general y organismos autónomos de una parte y por otra parte ante entes públicos de derecho privado, agencias o sociedades públicas.

Una posible aplicación de esta disposición reglamentaria podría ser en los supuestos en los que una vez aprobados los presupuestos del ejercicio, mediante algún proyecto de ley se creara posteriormente una entidad y hubiera que dotarle de presupuesto propio. Sin embargo, la práctica ha sido que en estos casos junto con la ley sustantiva se incluyen una serie de disposiciones a fin de habilitar al Departamento de Economía y Hacienda para que realice las actuaciones que fueran necesarias para dicha dotación presupuestaria dando información al respecto al Parlamento. Además las leyes de presupuestos suelen incorporar como cláusula de cierre su aplicación a las entidades que puedan crearse durante su vigencia anual.

3.3. El análisis del proyecto de presupuestos

Una vez vistas las reglas de carácter general previstas en el Reglamento procede introducirnos en el proceso una vez que el proyecto tiene entrada en la Cámara. Este proceso se contempla en el artículo 154 RPV que fue reformado en octubre. En relación con el análisis del Proyecto de Ley se plantean dos trámites que se desarrollan de forma concomitante:

1.- Calificado y admitido a trámite el proyecto de ley, la Mesa lo remitirá a los grupos parlamentarios para que procedan a su análisis durante un plazo no superior a 10 días.

2.- Durante ese mismo plazo se procederá a la comparecencia ante la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco de los titulares de los distintos departamentos en que se estructura el Gobierno para que procedan a realizar la presentación oficial de los presupuestos generales de sus respectivas áreas y secciones y para que respondan a cuantas solicitudes de información y aclaración de dudas les sean presentadas sobre la naturaleza y alcance de las diferentes partidas.

La finalidad de estas previsiones es clara: facilitar la labor de los grupos parlamentarios de cara a preparar el debate y la presentación de las enmiendas tanto las de totalidad como las parciales, de hecho este trámite tiene importancia porque del mismo deriva una posterior limitación para la presentación de enmiendas.

El plazo de análisis y estudio dota a los grupos parlamentarios de un tiempo material para preparar sus estrategias. Este plazo especial, que no se prevé con carácter preceptivo para el resto de proyectos legislativos, supone un rasgo distintivo del procedimiento legislativo presupuestario. Junto con este periodo se regula la comparecencia obligatoria de los titulares de los distintos departamentos para presentar los presupuestos no solo de la Consejería sino que incluye a las sociedades y entes adscritos. En consecuencia esta comparecencia no se limita al Consejero sino que viene acompañado de los altos cargos de la administración y los responsables directivos de las sociedades y entes públicos dependientes del departamento.

Este trámite dota de viveza al debate presupuestario puesto que como ya se ha manifestado por la doctrina, la Comisión de Presupuestos se transforma en la comisión de comisiones porque junto con los responsables políticos del gobierno por la Comisión además de los portavoces habituales en materia presupuestaria asisten e intervienen los portavoces sectoriales incluso en función de la distribución del trabajo del grupo parlamentario puede que en una misma comparecencia intervengan dos o más integrantes de un mismo grupo.

El debate de las comparecencias no se reduce exclusivamente a una mera aclaración de las partidas sino que en el Parlamento Vasco alcanza incluso aspectos relacionados con las memorias de las secciones y los objetivos de los diversos programas y las diferencias entre los presupuestos vigentes y las previsiones del proyecto, lo que deviene en una discusión amplia y pormenorizada sobre el proyecto e incluso sirve para contrastar posiciones alternativas y delimitar el campo de las diversas posiciones que se irán poniendo de manifiesto en los trámites posteriores.

Además la Presidenta de la Comisión en uso de las competencias previstas en el artículo 153.2 RPV, con carácter previo al trámite de comparecencias, establece una serie de directrices para ordenar el debate que son públicas y que se comunican tanto a los grupos parlamentarios como al Gobierno para que lo tengan en cuenta.

En dichas directrices se prevé que en caso de que no puedan contestarse durante la comparecencia las diversas cuestiones y aclaraciones solicitadas, se proceda a sustanciarlas por escrito en un plazo breve (no más de 3 días desde la comparecencia), para lo cual los grupos pueden presentar preguntas y aclaraciones por escrito durante el trámite, así como se remite la transcripción provisional del debate para facilitar la labor del Gobierno para dar la cumplida respuesta. De esta forma dentro del procedimiento se incorporan otra serie de instrumentos parlamentarios de control tales como las solicitudes de información y las preguntas de una forma "sui generis" y aunque existe un compromiso del Gobierno para dar respuesta, en mi opinión, no implica que exista obliga-

ción de responder y, que en caso de ausencia, el parlamentario pueda requerir la misma solicitando amparo a la Mesa, ya que este trámite entra dentro de los usos de cortesía parlamentaria pero no encuentran acomodo en algún precepto reglamentario concreto.

3.4. Las enmiendas al proyecto de presupuestos

Terminado el proceso de comparecencias se abre el plazo para la presentación de enmiendas por un periodo de 15 días, este tiene carácter común y único abarcando las de totalidad y las parciales.

En relación con el plazo hay que atender a lo dispuesto en el artículo 99.1 RPV conforme al cual los plazos se contarán siempre a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la publicación y se computarán por días hábiles, exceptuando del cómputo los sábados, domingos y días declarados festivos.

Igualmente, el Reglamento en su artículo 101.3 contempla que cuando la presentación de un escrito esté sujeta a plazo, ésta podrá efectuarse hasta las doce horas del día hábil siguiente al del vencimiento, en el Registro de la Secretaría General del Parlamento. Es decir, ha trasladado la previsión que en los procedimientos jurisdiccionales se denomina como “día de término”, la cual según el Tribunal Supremo tiene la finalidad de garantizar el derecho a un plazo íntegro de 24 horas a las partes intervinientes en un proceso, derecho que quedaría enervado en función de que el límite fijado por la ley fuera acortado por razón del horario del registro judicial. Este artículo, por tanto, traslada al procedimiento parlamentario una figura surgida en el ámbito jurisdiccional y que responde a otro tipo de mecánica de funcionamiento y de derechos en juego.

Aunque el artículo contempla excepciones en su aplicación (proposiciones no de ley de urgente tramitación y las mociones como consecuencia de interpelación) se aplica al procedimiento presupuestario y, por tanto a la hora de fijar el calendario y del trámite de calificación por la Mesa debe tenerse en cuenta la eventualidad de que algún grupo haga uso de esta posibilidad reglamentaria.

El artículo 154 RPV ordena y clasifica los diferentes tipos de enmienda que pueden presentarse por los grupos parlamentarios. En primer lugar en su apartado 4 las enmiendas a la totalidad que pueden ser de tres tipos:

1. Las que propongan la devolución al Gobierno proyecto o de secciones presupuestarias completas.
2. Las que propongan una redacción alternativa de partes sustanciales del proyecto de ley.
3. Las que propongan una variación positiva o negativa de las cantidades del gasto o del ingreso total.

En primer lugar son enmiendas de totalidad las que, versando sobre la oportunidad, los principios y el espíritu del proyecto de ley, propongan la devolu-

ción al Gobierno del mismo o de secciones presupuestarias completas en que aquél se estructure. Es decir, estamos ante la genuina enmienda de totalidad en el sentido de que lo que se propone es la devolución al Gobierno. Además equipara como enmienda de devolución aquéllas que se presenten a las secciones. A este respecto cuando un grupo parlamentario ha presentado tanto una enmienda de devolución como enmiendas a secciones concretas del proyecto, la Mesa ha decidido la tramitación a la vez de ambos tipos de enmiendas por carecer de sustantividad propia al estar subsumidas estas en la global de devolución siendo sometidas a la Cámara en una sola votación.

En segundo lugar se prevé como enmienda de totalidad las que propongan una redacción alternativa de partes sustanciales del proyecto de ley, modificando principios o bases significativas del mismo. Estamos ante una singularidad que se ha trasladado a lo largo del tiempo en las diferentes redacciones que ha tenido el Reglamento del Parlamento y que a su vez se contempla en el procedimiento legislativo ordinario artículo 134.3 RPV o en el artículo 110.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Es evidente que una de las singularidades del procedimiento presupuestario es que la iniciativa legislativa recae exclusivamente en el Gobierno y así se recoge en el artículo 44 EAPV y, como ha puesto de manifiesto la doctrina,⁴⁰ la aprobación de un texto alternativo supondría una sustitución de la iniciativa del ejecutivo al que se le estaría suplantando y cuya competencia quedaría menoscabada.

De todas formas en la práctica nunca se ha presentado una enmienda de estas características, y a meros efectos dialécticos ante esta hipótesis es evidente que un Gobierno que se enfrentara a tal tesitura y que no contara con mayoría suficiente buscaría fórmulas para consensuar el proyecto, circunstancia también reputable para el supuesto de las genuinas enmiendas de devolución. De otra parte es bastante difícil que un grupo parlamentario pueda presentar una propuesta alternativa a la presentada por el Gobierno, de ahí que como afirma MARTÍNEZ LAGO la enmienda de totalidad con devolución del proyecto de Ley ampara mejor la posibilidad de realizar un juicio general sobre la política del Gobierno, sin comprometer al grupo parlamentario exigiendo presentar una alternativa contrastable con la propuesta gubernamental.

Por otra parte, entendemos que estas enmiendas de texto alternativo calificables como de totalidad no comprenden a las concretas enmiendas parciales que se presentan al texto articulado las cuales lógicamente se prevén en el apartado correspondiente a las enmiendas parciales y que se admitirán a trámite y calificarán conforme al procedimiento legislativo general del artículo 134.4 RPV (supresión, modificación o adición), no siendo exigible el requisito del equilibrio presupuestario.

Para finalizar con las enmiendas de totalidad en tercer lugar se califican como tales las que propongan una variación positiva o negativa de las cantidades del gasto o del ingreso total. Estas obviamente están íntimamente ligadas

⁴⁰ Martínez Lago, M.A., obra citada en la nota 17.

con el objeto primordial del debate de totalidad en cuanto en el mismo se debe fijar el importe definitivo de ingresos y gastos totales, cuestión sobre la que volveremos más adelante. Cabe recordar que en el caso de que se propusiera una disminución del ingreso total para la admisibilidad de la misma habría que requerir la conformidad del Gobierno para su tramitación conforme a la regla general prevista en el apartado 7 del artículo 154 RPV.

En el Parlamento Vasco ha sido usual que algunos grupos presentaran enmiendas de incremento de ingreso total, con el fin de reducir el límite previsto en el proyecto de endeudamiento autorizado, proponiendo la venta de activos pertenecientes a la administración o a sus sociedades, si bien, en el mismo caso que las enmiendas a las secciones, la Mesa ha entendido que estas enmiendas al ingreso se subsumen en la de devolución, si se hubiera presentado, siendo sometidas en una sola votación.

En lo que se refiere a las enmiendas parciales además de las correspondientes al articulado, el sistema previsto en el reglamento es el de la enmienda constructiva. Como ya hemos adelantado una singularidad del Reglamento es que el debate y la posibilidad de presentar enmiendas no solo está referida al estado de autorización de gastos sino también al estado de previsión de ingresos. Las enmiendas parciales se definen en oposición a las enmiendas de totalidad y son aquéllas que, no estando comprendidas en el apartado correspondiente a las enmiendas de totalidad, se formulan al texto articulado y a los programas, capítulos, conceptos o partidas de los estados de autorización de gastos o ingresos que lo acompañan.

Las enmiendas parciales pueden por tanto formularse al texto articulado y a los programas, capítulos, conceptos o partidas de los estados de autorización de gastos o ingresos que lo acompañan, a cualquier nivel de desagregación.

Como enmienda constructiva se plantean una serie de limitaciones para su calificación y admisión a trámite:

1.- No se admitirán a trámite enmiendas parciales cuya motivación sea falta de explicación de las diferentes partidas presupuestarias. Esta limitación es correlativa al trámite de presentación de los presupuestos por los distintos miembros del Gobierno y por tanto cualquier tipo de explicación debería haberse requerido dentro de dichas comparecencias.

2.- La técnica de la enmienda compensada. Toda enmienda parcial que suponga incremento de crédito en algún concepto únicamente podrá ser admitida a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, en la propia enmienda se propone una baja en igual cuantía en otros conceptos presupuestarios. En este sentido, el Reglamento al no constreñir el derecho de enmienda a nivel de sección presupuestaria y por tanto huir de la clasificación orgánica y habilitar la compensación a cualquier nivel de la clasificación económica, enriquece notablemente el debate parlamentario y la capacidad de los parlamentarios de presentar alternativas a los créditos previstos en los presupuestos.

En este sentido, ante la problemática que plantea la admisibilidad de enmiendas compensadas en función de programas o conceptos que no forman parte de la misma sección y para salvaguardar el principio de equilibrio finan-

ciero que, como hemos visto es directriz del debate, obliga a contar con un programa informático como herramienta de trabajo que permita tanto a los grupos parlamentarios como a los servicios de la Cámara controlar las diversas vicisitudes que puedan conllevar la utilización de determinadas partidas para financiar de forma cruzada enmiendas de distintos programas, secciones y entidades y por tanto evitar que puedan darse situaciones de crédito descompensado.

A dichos efectos, los grupos parlamentarios han venido haciendo uso, a fin de financiar algunas de sus enmiendas, de la denominada Sección 99 “diversos departamentos” en donde se consignan las partidas del crédito global, Programa 1222.

Este crédito global de la Sección 99, conforme con lo dispuesto en el artículo 20 Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi, tiene como finalidad principal atender las insuficiencias en las dotaciones de otros créditos de pago; para hacer frente a nuevas necesidades para las que no exista dotación y para financiar los créditos ampliables, todo ello dentro del procedimiento de ejecución presupuestaria y con un papel primordial en la gestión del régimen de transferencias de créditos. También tiene como finalidad resolver los problemas que se pudieran dar como consecuencia de errores técnicos contenidos en los presupuestos.

Es decir, es una sección eminentemente técnica sobre la que no puede autorizarse ningún gasto en fase de ejecución presupuestaria, y con una finalidad similar a la sección 31 “gastos de diversos ministerios” y a la sección 35 “fondo de contingencia y otros imprevistos” de los Presupuestos Generales del Estado.

El procedimiento vigente al ser extremadamente flexible dota a los grupos parlamentarios de una gran libertad para presentar enmiendas parciales de incremento de gasto, contando con la posibilidad de financiarlas parcialmente con la disminución del crédito global.

Como contrapartida a dicha gran libertad de los grupos parlamentarios se otorga al ejecutivo y a la mayoría parlamentaria un instrumento de negociación presupuestaria en la medida que la aceptación o transacción de enmiendas parciales no necesariamente obliga a compensarla con disminuciones de créditos en otros programas o secciones presupuestarias sino que se puede utilizar como alternativa el citado crédito global.

Por otra parte, dentro de la diversa tipología de enmiendas al estado de gastos, que se presentan por los grupos parlamentarios, conviene citar las denominadas enmiendas de gasto cero, es decir aquellas que no suponen incremento en relación con el crédito de gasto consignado para el ejercicio del proyecto de presupuestos pero a su vez plantea la dotación o, en su caso, modificación de créditos plurianuales, es decir aquellos que pueden comprometerse durante un ejercicio y que indican tanto su cuantía total como los ejercicios previstos para su ejecución, cuya aprobación supone la modificación del pormenor del estado de gastos y del anexo que recoge la relación de créditos de esta tipología.

Igualmente, otra modalidad de enmienda de coste cero consiste en calificar algún determinado crédito como ampliable. Sin perjuicio del principio del

carácter limitativo de los créditos, puedan ver incrementada su cuantía sin necesidad de transferencia, previo el cumplimiento de una serie de formalidades reglamentarias en la fase de ejecución, como en el caso anterior su aprobación implica tanto la modificación del pormenor del estado de gastos como del anexo que recoge la relación de estos créditos.

Estas enmiendas de coste cero fueron objeto de análisis en la STC 118/95 dictada en recurso de amparo presentado por el grupo parlamentario popular de las Cortes Valencianas por la inadmisión de determinadas enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para 1993, concluyendo que corresponde a la Mesa decidir sobre la viabilidad o no de este tipo de enmienda, en concreto:

*“Pretende el Grupo Parlamentario Popular que este Tribunal se pronuncie sobre la constitucionalidad de ese tipo de enmiendas de gasto cero. Pero resolver esa cuestión en los términos planteados en la demanda resulta del todo innecesario en la medida en que, por sí mismas, la viabilidad o inviabilidad de este tipo de enmiendas no puede reputarse lesiva de ningún derecho fundamental. Cuestión distinta es el criterio al que la Mesa de la Cámara, en tanto que órgano de organización y gobierno interior de la Asamblea, decida acogerse en la tramitación y sustanciación del procedimiento presupuestario. **A ella, (la Mesa) y no a este Tribunal, incumbe decidir sobre la viabilidad, o inviabilidad, de este tipo de enmiendas; decisión de carácter puramente parlamentario**”*

Por lo que se refiere al Parlamento Vasco la Mesa ha considerado que este tipo de enmiendas son admisibles en el debate presupuestario, cuestión distinta es que prosperen y se integren en el dictamen.

Como ya hemos indicado antes, una de las singularidades del procedimiento presupuestario es la posible presentación de enmiendas al estado de previsión de ingresos. Esta eventualidad sin embargo tiene escaso recorrido ya que por una parte si se pretende una disminución de los mismos para su admisión a trámite se requiere la conformidad del Gobierno, y en caso de proponer un incremento posiblemente sería calificada como de totalidad si de la misma se desprendiera un incremento del ingreso total. En todo caso, a diferencia de lo manifestado por la doctrina⁴¹ estas enmiendas en el caso del Reglamento del Parlamento Vasco no están circunscritas exclusivamente al articulado.

En otro orden de cuestiones y aunque ya hemos avanzado anteriormente respecto de las enmiendas al articulado conviene hacer una pequeña referencia a las mismas. Estas enmiendas atienden a aspectos tanto cuantitativos como cualitativos. Los primeros están relacionados con extremos tales como cuantía y límites de endeudamiento, retribuciones, etc., los segundos suelen estar referidos con aspectos de gestión de créditos (régimen de transferencias, carácter limitativo de determinados créditos, informaciones al parlamento, regulación

⁴¹ En este sentido el texto de García Martínez, M.A. “Las enmiendas en el procedimiento presupuestario” I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid, 2002.

de programas de ayudas, etc...). En estos casos como pone de manifiesto SÁNCHEZ SÁNCHEZ⁴² se sigue el principio no escrito del derecho parlamentario que postula la regla de participación en la fase de deliberación y la regla de mayoría en la fase de decisión y por tanto se admiten a trámite a fin de que la opinión pública pueda obtener una idea de los postulados que defienden los distintos grupos parlamentarios en relación con lo que se denomina el debate del conjunto integrado de decisiones que constituyen el programa directivo de la actividad económica a realizar por la Comunidad Autónoma de Euskadi en cada ejercicio económico o presupuestario.

Por otra parte, nos encontramos con las enmiendas atípicas (como las denomina SÁNCHEZ SÁNCHEZ), referidas a la adición, modificación o supresión de objetivos o actividades las cuales inciden en documentos que no integran, en puridad el estado de gastos, cuya aprobación o no a efectos prácticos es inocua.

Una vez vistas las enmiendas al estado de gastos nos adentramos a una cuestión objeto de debate en la literatura científica, los límites a la admisibilidad de las enmiendas de disminución de ingresos. El Reglamento del Parlamento Vasco recoge la limitación, prácticamente idéntica en todos los reglamentos, en cuanto que se requiere la conformidad del Gobierno para la tramitación de este tipo de enmiendas. El Gobierno debe comunicar su parecer a la Mesa del Parlamento en un plazo no superior a cuatro días contados a partir del momento en que la Mesa le dé traslado de dichas enmiendas.

Es prácticamente unánime la crítica de la doctrina respecto de este tipo de limitación al derecho de enmienda de los parlamentarios, así recogiendo este sentir VÍBORAS JIMÉNEZ⁴³ indica, “...ya que una aplicación literal de la norma impediría a los grupos parlamentarios su enmienda, discusión y lo que es más importante sus facultades de decisión”. Como ya hemos indicado anteriormente en el caso del Parlamento Vasco a diferencia de otros reglamentos cabe la presentación de enmiendas a la previsión de ingresos por tanto el precepto no está referido al articulado. No obstante siguiendo a VÍBORAS JIMÉNEZ la citada limitación pretende evitar que se introduzcan modificaciones sustanciales en el sistema de recursos financieros preexistentes, sin que el Gobierno, que lo ha tenido en cuenta a la hora de elaborar su previsión de ingresos, puede intervenir en el procedimiento.

En último lugar y en relación con las limitaciones a la presentación de las enmiendas al estado de gastos y aunque ni en el Estatuto de Autonomía ni en el Reglamento se establezca previsión alguna al respecto, en mi opinión personal, coincidente con la posición expresada por GARCÍA MARTÍNEZ⁴⁴, existe un núcleo de materias que no deberían ser en principio objeto de enmienda:

⁴² Sánchez Sánchez, J. “El procedimiento presupuestario en Comisión” I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid, 2002.

⁴³ Víboras Jiménez, J.A. “Limitaciones de los parlamentos de las Comunidades Autónomas en el debate presupuestario” en “El parlamento y sus transformaciones”, ed. Tecnos Madrid.

⁴⁴ García Martínez, M.A., ponencia citada en la nota 41.

1.- Los créditos incluidos en el estado de gastos para satisfacer el pago de los intereses y el capital de la deuda pública. Limitación que si bien en el artículo 135.2 CE está referido exclusivamente a la del Estado, como afirma DE LA HUCHA CELADOR⁴⁵, es de aplicación a la deuda de las Comunidades Autónomas.

2.- Los créditos consignados para hacer frente a las obligaciones ciertas derivadas de leyes de gasto público aprobadas previamente que hayan quedado pendientes de consignación en los presupuestos.

Para finalizar este apartado, queremos señalar que a fin de permitir la máxima transparencia y conocimiento público, una vez finalizado el plazo de presentación y los correspondientes trabajos de ordenación de las enmiendas se ponen éstas en la red previamente a la calificación por parte de la Mesa. Este sistema de trabajo facilita la labor tanto de los grupos parlamentarios como del Gobierno a fin de conocer lo antes posible su contenido y por tanto habilitar el correspondiente proceso de negociación sin dilaciones, todo ello, evidentemente supeditado a la calificación y admisión a trámite que corresponde a la Mesa del Parlamento, lo cual es plenamente conocido y aceptado por las distintas partes del procedimiento.

IV. LOS DEBATES PARLAMENTARIOS

El Reglamento en su artículo 155 regula los diversos debates que deben desarrollarse para la aprobación del proyecto de ley. A dichos efectos se establece un sistema de doble lectura en el Pleno con intervención de la Comisión legislativa especializada para la elaboración del dictamen.

Una vez calificadas y admitidas a trámite las enmiendas por la Mesa del Parlamento, el Pleno debatirá y resolverá sobre las de totalidad. En esta sesión del Pleno quedarán fijados los importes definitivos de ingresos y gastos totales. De una lectura prima facie del precepto parece desprenderse que solo cabe debate de totalidad en el caso de que se hayan presentado enmiendas de dicho carácter. A este respecto la doctrina entiende que el debate de totalidad supone un instrumento de control sobre el extraordinario significado político que los Presupuestos han adquirido en el estado social y democrático de derecho, como afirma VISIEDO MAZÓN⁴⁶ “*el debate de totalidad es uno de los más importantes que se desarrollan en el seno del Parlamento*”.

Entendemos que, aunque no se hubieran presentado enmiendas de totalidad, el debate es necesario, ya que el Reglamento establece que en ese momento se fijan los importes de ingresos y gastos totales. Es decir, como

⁴⁵ De la Hucha Celador, F. “La nueva era de la deuda pública en España: Aspectos jurídicos”, *Perspectivas del sistema financiero* n.º 46, 1994.

⁴⁶ Visiedo Mazón, F.J. “La tramitación de las leyes de presupuestos en los Parlamentos Autónomos –aspectos generales” en *Jornadas de Parlamentos Autónomos* 1985.

expresa MARTÍNEZ LAGO⁴⁷ el proyecto de ley requiere que se verifique el trámite del debate de totalidad con independencia de si existen enmiendas de dicho carácter ya que las cuantías globales implican el marco de referencia global sobre el que se debe situar el posterior debate en Comisión y la presentación y defensa de enmiendas constructivas. Aunque VÍBORAS JIMÉNEZ⁴⁸ afirma que en el supuesto de no haber debate por inexistencia de enmiendas de totalidad el nivel máximo de fondos públicos autorizado es el de proyecto de ley remitido por el Gobierno, compartimos las dudas formuladas por VISIEDO MAZÓN sobre esta interpretación, de un lado desde la perspectiva de los grupos parlamentarios enmendantes que podrían alegar que no existiendo un acto previo de la Cámara que fije el límite, estaríamos ante una limitación del poder legislativo impuesta por parte del ejecutivo no prevista en el Reglamento. Por otro, en el caso de no existir ese debate de totalidad se estaría hurtando a la opinión pública las posiciones globales de los grupos políticos sobre la política económica.

No está demás recordar, aunque no afecte al procedimiento legislativo presupuestario de la Comunidad Autónoma, que mediante la Ley General de Estabilidad Presupuestaria se ha incluido un nuevo debate previo para fijar el nivel máximo de gasto no financiero del Estado, el cual lógicamente trasciende al debate de totalidad de los presupuestos y a la fijación de importes definitivos de ingresos y gastos totales. Como pone de manifiesto JIMÉNEZ DÍAZ⁴⁹ la existencia de ambos debates introduce una distorsión del procedimiento que no se ha resuelto satisfactoriamente.

En cuanto a la limitación que supone la fijación en el debate de totalidad de las cuantías globales, es de sobra conocida la posición crítica manifestada, entre otros, por CAZORLA PRIETO⁵⁰ en cuanto a su juicio “...es atentatorio a la acción parlamentaria y no deriva de una imposición constitucional la exigencia de que se fije las cuantías globales en un momento inicial del debate.....La citada cuantía global debe quedar fijada como consecuencia del debate presupuestario global y a su término, sin que una decisión inicial constriña en este caso, tanto al Gobierno como a las Cámaras”.

Sin poner en duda el estimable juicio que se deriva de estas palabras, desde una posición eminentemente práctica, y como ya hemos indicado anteriormente, esta fijación previa delimita y ordena el debate en Comisión facilitando así la tarea de los grupos parlamentarios a la hora de establecer sus prioridades de cara a una eventual inclusión en el Dictamen.

Por otra parte, otras circunstancias que la doctrina suele invocar para combatir esta limitación, (que los importes totales pueden sufrir variaciones en el debate de Comisión o por errores técnicos), entendemos que con la mejora de

⁴⁷ Martínez Lago, M.A., obra citada en la nota 17.

⁴⁸ Víboras Jiménez, J.A., ponencia citada en la nota 43.

⁴⁹ Jiménez Díaz, A., artículo citado en la nota 37.

⁵⁰ Cazorla Prieto, “Posibilidades de evolución del procedimiento parlamentario presupuestario actual” en Parlamento y Derecho, Parlamento Vasco, Vitoria 1991.

las herramientas informáticas aplicadas al debate presupuestario es cada vez más difícil, que se produzcan desajustes en el debate o errores en la confección que, no sean subsanables antes del debate de Pleno.

Una vez celebrado el pleno de totalidad la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos debatirá el resto de las enmiendas y elevará su dictamen al Pleno. En este sentido, en el procedimiento que se sigue en el Parlamento no se ve necesidad de constituir una ponencia, valiendo como ejemplo ilustrativo sobre lo superfluo de la misma lo dicho por SÁNCHEZ SÁNCHEZ⁵¹ al respecto. A dichos efectos el documento sobre el que trabaja la Comisión está suficientemente estructurado, lo que permite un debate ordenado respecto de las enmiendas admitidas a trámite. El debate se desarrolla siguiendo las secciones y programas, incluyendo en cada sección las enmiendas de los entes y sociedades públicas y en las que los parlamentarios defienden según sus prioridades las enmiendas presentadas haciendo hincapié en aquellas que posteriormente pueden ser votadas separadamente y así obtener el apoyo de los parlamentarios de otros grupos y, en su caso, de los que respaldan al Gobierno. Las votaciones se realizan tras el debate de cada sección y una vez finalizado este se continúa con el articulado.

El debate que se celebra en la Comisión es de carácter público y se sigue no solo por la prensa sino que a través del página web del Parlamento se emite en directo por la red. En este sentido, en relación con el carácter público o secreto de las deliberaciones de la Comisión no compartimos las posiciones de una parte de la doctrina ya que si lo que se pretende es acercar el Parlamento a la ciudadanía, el desarrollo en secreto de las sesiones de la Comisión sería contraproducente para tal fin, dando a entender que la discusión política es un ámbito reservado a los representantes y que una vez estos hayan reflexionado en profundidad darán cuenta a la ciudadanía de sus conclusiones. Por otra parte, los posibles beneficios de celebrar la Comisión de espaldas al ciudadano (debate en profundidad, negociación franca y distendida, etc..) no compensan el desgaste para el sistema político. Además las negociaciones habitualmente se desarrollan en foros paralelos y serán los propios protagonistas si llegan a acuerdos los que darán la suficiente publicidad a las mismas.

Elaborado el Dictamen por la Comisión, ésta lo envía a la Mesa del Parlamento y se procede al debate final en Pleno. En este caso, el Reglamento se ha apartado de las previsiones tradicionales y siguiendo parcialmente el modelo diseñado en el Parlamento de Cataluña ha planteado un debate final en el que los grupos contarán con un turno global de intervención para fijar su posición sobre el dictamen de la Comisión y las enmiendas o votos particulares mantenidos. Es decir, se huye de la mera repetición del debate en Comisión y de la discusión sobre las secciones presupuestarias y se le otorga una entidad diferenciada. Como afirma PULIDO QUECEDO⁵², uno de los mayores pro-

⁵¹ Sánchez Sánchez, J, ponencia citada en la nota 42.

⁵² Pulido Quecedo, M.: "Las Comisiones de Presupuestos" en las Comisiones Parlamentarias, Parlamento Vasco, Vitoria 1994.

blemas de esta segunda lectura es que caracteriza como órgano de ratificación del trabajo de la Comisión o, todo lo más como instancia resolutoria de cuestiones no zanjadas.

Como corolario final a este apartado, cabe recordar que en ejercicios pasados en el debate final y posterior votación se han dado una serie de circunstancias que han trascendido de los muros de la institución parlamentaria llegando al Tribunal Constitucional en algunos casos. Así la Ley 1/2002 que dio lugar a la ya varias veces citada STC 3/2003 que declaró su nulidad, o la STC 361/2006 dictada en recurso de amparo 1357/2005 de una parlamentaria del grupo socialista y del portavoz de este grupo, que otorgó el amparo solicitado, por entender que el Presidente debería haber ordenado la repetición de la votación controvertida, por lo que al no obrar de esa manera se había vulnerado su derecho a ejercer el voto en el pleno final en el que se aprobó la Ley 10/2004, de 28 de diciembre de presupuestos para el ejercicio 2005.

Precisamente atendiendo al contenido del citado fallo el Reglamento en su artículo 94.2 ha previsto en el procedimiento electrónico de votación, que ante cualquier imposibilidad de emisión del voto en el sentido que el parlamentario manifieste, la presidencia, a petición de este o del portavoz del grupo parlamentario al que pertenezca, adoptará las medidas oportunas para que el resultado de la votación recoja el sentir del parlamentario afectado e, incluso si es necesario, ordene la repetición de la votación.

V. LOS PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY QUE AFECTEN A LOS PRESUPUESTOS

En último lugar el Reglamento recoge en su artículo 155 dos preceptos que se corresponden con los apartados 4 y 5 del artículo 134 CE, si bien en el segundo caso con una serie de matices de indudable importancia.

El primero se refiere a la habilitación al Gobierno, una vez aprobados los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para presentar proyectos de ley que impliquen aumento de gastos públicos o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

Este precepto es un lógico corolario de la consideración del Gobierno como único titular de la iniciativa legislativa. Como afirma GARCÍA ESCUDERO⁵³ *“...el fundamento del precepto constitucional está relacionado con la autorización de gastos anuales que la Cámara concede al Gobierno mediante la aprobación de la Ley de Presupuestos. Se trata de que, durante el ejercicio presupuestario, no se desnaturalice por la Cámara esa autorización inicial sin el consentimiento del Gobierno, que dirige la política general de la que los Presupuestos son el instrumento económico-financiero, para lo que queda en su mano el inicio de la tramitación parlamentaria*

⁵³ García Escudero, P. “Sobre la calificación de las enmiendas de contenido presupuestario” en WestlawES BIB 2006\1383.

del incremento de los gastos o la disminución de los ingresos previstos en aquellos, bien mediante la presentación de proyectos de ley (134.5 CE), bien dando su conformidad a las proposiciones o enmiendas que los conlleven (134.6 CE)”.

En lo que se refiere al párrafo 1 del artículo 155 RPV mediante esta habilitación el Gobierno puede presentar proyectos que modifiquen los presupuestos vigentes, habitualmente de incremento de gasto y/o del límite de endeudamiento, que hagan frente a circunstancias que no pueden ser atendidas con los diversos instrumentos de modificaciones presupuestarias que las leyes que regulan el régimen presupuestario otorgan al ejecutivo sin necesidad de acudir al Parlamento. Esta posibilidad ha sido utilizada por el Gobierno en circunstancias diversas, siendo la última la Ley 1/2009, de créditos suplementarios que fue tramitada mediante el procedimiento de lectura única del artículo 162.3 RPV⁵⁴ aduciendo el Gobierno razones de urgencia ante la caída de la recaudación y la insuficiencia de los ingresos para hacer frente a los gastos comprometidos.

Por su parte, como reverso de la iniciativa exclusiva del Gobierno en la materia el reglamento contempla la facultad de veto en relación con las enmiendas a un proyecto y las proposiciones de ley que comporten aumento de gasto o disminución de ingresos. No hace falta referirnos a la mayoritaria posición crítica de la doctrina en relación con esta limitación y la interpretación que de la misma ha hecho el Tribunal Constitucional (entre otras STC 223/2006)⁵⁵. Baste citar a MARTÍNEZ LAGO⁵⁶. En su opinión las previsiones del apartado 6 del artículo 134 no son de aplicación directa a la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley de presupuestos, debiendo circunscribirse su campo de actuación únicamente a iniciativas legislativas que no sean dicho proyecto. En este mismo sentido de crítica PULIDO QUECEDO⁵⁷ afirma que una potestad del Gobierno tan extensa en materia presupuestaria lejos de ser real contribuye a una minusvaloración de las potestades parlamentarias. Por su parte VISIEDO MAZÓN⁵⁸ ante este evidente límite a la potestad legislativa de los Parlamentos apunta como eventual solución que la Proposición de Ley incorpore una disposición que retrase su entrada en vigor hasta el siguiente ejercicio presupuestario.

⁵⁴ El citado artículo dispone: “Cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan, el Gobierno podrá hacer uso, sin requerir para ello la previa autorización de la Cámara, del procedimiento de lectura única, ante el Pleno”.

⁵⁵ En el f.º 6 de la citada Sentencia se recoge esta consideración “Las discrepancias con las prioridades presupuestarias del ejecutivo pueden expresarse en ese marco, mediante la potestad de enmienda y aprobación de los presupuestos y, en último caso, con el uso de los instrumentos de exigencia de responsabilidad previstos estatutariamente. Pero es claro que, una vez aprobados, y durante su ejecución (que corresponde en exclusiva al Gobierno, controlada, eso sí, por la Asamblea), no pueden, sin el consentimiento del Ejecutivo, plantearse iniciativas que alteren el equilibrio de los presupuestos”.

⁵⁶ Martínez Lago M.A., artículo citado en nota 19.

⁵⁷ Pulido Quecedo, M: “Sobre cuestiones presupuestarias de índole parlamentario” WestlawES BIB 2006\1350.

⁵⁸ Visiedo Mazón, artículo citado en nota 46.

En la misma línea SANZ PÉREZ⁵⁹ afirma que: “*En lo que a los requisitos de las proposiciones de ley se refiere, es habitual que los distintos Reglamentos Parlamentarios prevean la posibilidad de que, de igual forma a como efectúa el artículo 134.6 de la Constitución para las Cortes Generales, el Consejo de Gobierno tenga que prestar su conformidad a las proposiciones de ley y enmiendas que supongan un aumento de créditos o una disminución de ingresos presupuestarios. En este sentido, una estricta interpretación del precepto supondría que el Gobierno podría oponerse a la tramitación de casi todas las proposiciones de ley que pudieran ser presentadas, pues su ejecución supondría, casi siempre, un necesario aumento de créditos. La interpretación extensiva de este requisito supone, en la práctica, una consecuencia restrictiva para la minoría parlamentaria y es difícilmente adaptable a las garantías que deben derivarse del valor pluralismo político y del ejercicio del derecho del artículo 23 CE. <...> Así, en relación con el planteamiento de un conflicto entre el Parlamento y el Gobierno (o mayoría parlamentaria-minoría parlamentaria) en la calificación de una proposición o de una enmienda, la solución del mismo parece que debería corresponder al Parlamento, por ser este órgano el que manifiesta el valor del pluralismo político, que prevalece en los distintos trámites del procedimiento legislativo sobre cualquier otro valor existente en un momento determinado.*”

Sin embargo el Tribunal Constitucional en la Sentencia 223/2006 se ha inclinado por una postura que prácticamente supedita en esta materia al legislativo frente al ejecutivo.

A este respecto, en el caso del Parlamento Vasco es preciso recordar la Sentencia 242/2006 recaída en un recurso de amparo interpuesto por los parlamentarios del grupo popular vasco en relación con el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 30 de enero de 2001, desestimatorio de la solicitud de reconsideración un acuerdo previo por el que se inadmitió a trámite una proposición de Ley sobre modificación del artículo 133 de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi, en concreto los 3 últimos párrafos de su fundamento 6 son ilustrativos de esa posición incluso cuando en este caso el Reglamento capacite a la Mesa para pronunciarse en contra del criterio del Gobierno por manifiestamente infundado.

“En un caso como el presente, que se refiere a una disconformidad del Gobierno respecto a la tramitación de una proposición de Ley, y que se da en una Comunidad Autónoma que prevé algunas reglas adicionales sobre cuándo puede entenderse que se produce una alteración de las previsiones presupuestarias, es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno.

Ello no implica, sin embargo, que el criterio de la Mesa pueda ser abiertamente discutido por los parlamentarios que han visto frustrada su iniciativa legislativa. <...> Como se ha señalado anteriormente, también en este supuesto resulta necesaria algún tipo de motivación respecto al carácter no manifiestamente infundado, en opinión de la Mesa, de la disconformidad del Gobierno. Aunque en el presente

⁵⁹ Sanz Pérez A.L.: “La forma en los parlamentos autonómicos: procedimiento legislativo y técnica legislativa”, WestlawES BIB 200218.

caso tal motivación no se da, ello no significa que se hayan vulnerado los derechos reconocidos en los arts. 23.2 y 23.1 CE. En este sentido debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que los recurrentes han conocido en todo momento los motivos por los cuales el Gobierno consideraba que su proposición de Ley implicaba una disminución de los ingresos presupuestarios. Prueba de ello es que los mismos han sostenido que dicha disminución, que en ningún momento han negado, no se iba a producir en el ejercicio presupuestario en curso y que, en su caso, se trataba de una disminución transitoria y condicionada a la aprobación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2001.

Estos argumentos llevan implícita una determinada interpretación de los arts. 103 y 105.2 del Reglamento parlamentario que vincula los efectos de la iniciativa combatida por el Gobierno con el ejercicio presupuestario en vigor. <...>. Partiendo de las consideraciones funcionales que rodean a esta institución, no puede afirmarse que la motivación del Gobierno Vasco para fundamentar su disconformidad carezca de verosimilitud y de lógica. Se basa, en primer lugar, en datos objetivos que no han sido rebatidos por ninguna de las partes, tales como la existencia de un Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas determinando las aportaciones de los territorios forales a los Presupuestos Generales del País Vasco para el año 2001, y la lógica disminución de tales aportaciones en caso de ser aprobada la proposición de Ley debatida. Por otro lado, lo que en el fondo discuten los recurrentes y el Ministerio Fiscal es el ámbito temporal en que debe producirse dicha disminución de ingresos, que ambas partes sitúan en el mismo ejercicio en que presentó la proposición de Ley objeto de discusión. Pero el criterio del Gobierno, compartido implícitamente por la Mesa del Parlamento, en sentido contrario no puede considerarse arbitrario o irrazonable. Debe tenerse en cuenta que la finalidad de la disconformidad del Gobierno es garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos o prorrogado como consecuencia de la no aprobación de esta Ley. Por otro lado, la urgencia con que pretendía tramitarse la proposición de Ley debatida, así como la ausencia de cualquier período de vacatio legis en caso de aprobación, no permitían considerar que los efectos de una prórroga de las aportaciones de los territorios forales eran meramente futuros y no afectaban a la ejecución de un programa económico inminente. Finalmente, y como hemos recordado recientemente, es evidente que la relación de confianza que contribuye a sostener la necesaria conformidad del Gobierno no cierra las puertas a la posibilidad de que el Parlamento la retire a través de los instrumentos expresamente previstos al efecto. En este contexto, la actuación de la Mesa tampoco puede considerarse que encubre una decisión que correspondía a otros órganos parlamentarios o judiciales, sino que, por el contrario, una eventual obstaculización de la disconformidad manifestada por el Gobierno hubiese excedido las funciones reservadas al órgano rector del Parlamento Vasco.”

Las consecuencias que de dicha sentencia pueden extraerse son varias:

1.- En caso de oposición del Gobierno a la tramitación de una proposición de ley que afecte a los gastos o a los ingresos es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre que se haya recogido algún tipo de salvedad al respecto en el reglamento.

2.- Que la Mesa debe motivar la causa por la que inadmite la tramitación de la proposición de ley o en su caso el carácter infundado del criterio del Gobierno.

3.- Que no siempre el planteamiento de diferir a futuro los efectos de una proposición de ley implica que esa deba ser la interpretación a fin de habilitar su tramitación, sino que debe responder a los datos objetivos en los que se desenvuelve la controversia (en este caso la existencia de un Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas determinando las aportaciones de los territorios forales a los Presupuestos Generales del País Vasco para el año 2001).

4.- Debe tenerse en cuenta que la finalidad de la disconformidad del Gobierno es garantizar la ejecución del programa económico aprobado con la Ley de presupuestos o prorrogado como consecuencia de la no aprobación de esta Ley.

5.- La relación de confianza que contribuye a sostener la necesaria conformidad del Gobierno no cierra las puertas a la posibilidad de que el Parlamento la retire a través de los instrumentos expresamente previstos al efecto.

Con estos antecedentes se comprende la solución dada en el Reglamento en cuanto que el párrafo 2 del artículo 155 se remite para su tramitación al artículo 135, de cuyo contenido se desprende lo siguiente:

1.- Regla general.- Las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

2.- No se entenderá que suponen aumento de los créditos las enmiendas que, caso de ser aprobadas definitivamente, difieran su efectividad a un ejercicio presupuestario futuro, ni aquéllas respecto a las cuales, si superaran el volumen total de créditos presupuestados, la parlamentaria o parlamentario o grupo proponente indicase en el momento de su presentación con cargo a qué partida del Presupuesto en vigor habrían de sufragarse los gastos que ocasionaran.

3.- La Mesa de la Cámara remitirá al Gobierno las enmiendas que a su juicio puedan estar incluidas en este supuesto. El Gobierno deberá dar respuesta razonada en el plazo de 15 días, transcurrido el cual se entenderá que su silencio expresa conformidad.

4.- Recibida la respuesta del Gobierno, la Mesa del Parlamento procederá a la calificación y resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite de las mismas.

VI. LA PUBLICIDAD

No quisiera finalizar la presente exposición sin hacer referencia a un aspecto ligado con la seguridad jurídica y que fue objeto de controversia en la ya repetida Sentencia 3/2003 en relación con la publicidad de la ley de presupuestos.

En el fundamento 10 de la sentencia se dice que “...la norma impugnada no está formalmente publicada en su integridad, lo que también supone la vulneración del art. 9.3 CE. <...> Esta situación es contraria al principio de seguridad jurídica y también al de publicidad, como elemento inherente en aquélla (por todas, SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; y 235/2000, de 5 de octubre FJ 8). Principio éste básico del Ordenamiento jurídico que implica la exigencia de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los Boletines Oficiales correspondientes”

Y añadía:

“En este sentido, hemos dicho que “esta garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 CE pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que de fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento” (STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ3). Esta garantía de publicidad aparece reflejada en la Constitución en varios de sus preceptos (así, por ejemplo, en los arts. 91 y 96) y también en los Estatutos de Autonomía y, concretamente, en lo que aquí interesa, en el apartado 5.º del art. 27 EAPV, que exige la publicación de las leyes del Parlamento Vasco tanto en el “Boletín Oficial del País Vasco” como en el “Boletín Oficial del Estado”.

Esta situación sorprendente en cuanto a la rotundidad en que se manifestó no solo era predicable de la mencionada Ley 1/2002, sino que concurría prácticamente en todas las leyes de presupuestos. Así cabe recordar que ITURBE MACH⁶⁰ ya apuntaba que “..en los boletines oficiales de las asambleas legislativas se publican los proyectos de ley de presupuestos remitidos por el gobierno solo en parte. Las necesidades materiales llevan a la publicación de unos resúmenes que por supuesto no recogen los presupuestos en su integridad y por supuesto la publicación de la ley definitivamente sigue la misma tónica y únicamente publica el texto articulado junto con unos cuadros resúmenes”.

Por eso no es de extrañar que MARTÍNEZ LAGO⁶¹ expresara que “la infracción referente al principio de publicidad, como elemento inherente de la seguridad jurídica, debería cuando menos propiciar la «completa publicación» de las leyes de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas, en sus respectivos boletines oficiales, algo que sigue sin darse por el momento.”

⁶⁰ Iturbe Mach, A., artículo citado en nota 13.

⁶¹ Martínez Lago, M.A., artículo citado en nota 19.

La realidad es que a partir de dicha sentencia y con la masiva irrupción de las herramientas informáticas, la existencia de páginas web de las administraciones e instituciones públicas y la publicación de los boletines solo en formato digital, hoy en día al menos en lo que se refiere al Parlamento Vasco el proyecto de ley que aprueba los presupuestos es totalmente accesible a la ciudadanía incluyendo tanto las memorias como el pormenor de los estados de gastos e ingresos, la totalidad de las enmiendas presentadas y los consiguientes documentos generados en la tramitación parlamentaria.

Como decía Thomas Jefferson “*la información es la moneda de la democracia*” y esta solo se puede difundir mediante mecanismos que garanticen la transparencia y publicidad de los trabajos parlamentarios y su resultado. Una ciudadanía informada y consciente de sus derechos que participa e interviene en los asuntos públicos a través de todos los cauces posibles y a la que se le estimula para aporte sus opiniones, ideas y críticas es garantía de la supervivencia de la democracia.