

Juan Antonio Martínez Corral
LETRADO DE LAS CORTES VALENCIANAS

LOS PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN: LOS PRESUPUESTOS, EL DULCE Y EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.
- II LA ESENCIALIDAD DE LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.
- III LOS PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT DEBEN APROBARSE MEDIANTE UNA LEY.
- IV LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT TIENE UN CONTENIDO ESTATUTARIAMENTE PREDETERMINADO.
- V LES CORTS DEBATEN, ENMIENDAN Y, EN SU CASO, APRUEBAN LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT.
- VI EL PRESUPUESTO DE LA GENERALITAT PUEDE MODIFICARSE PERO NO NECESARIAMENTE MEDIANTE UNA LEY.
- VII ¿LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT ES LA CLAVE DEL PARLAMENTARISMO VALENCIANO?

I INTRODUCCIÓN: LOS PRESUPUESTOS, EL DULCE Y EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

“¿Puede ser hondamente revolucionario un hombre goloso?” Esta sutil pregunta se la hizo a sí mismo Indalecio Prieto mientras asistía, como Diputado, a la sesión celebrada el 31 de mayo de 1922 por la Comisión de Presupuestos del Congreso¹. La interrogación que se formula en ella refleja nítidamente dos aspectos que han acompañado sistemáticamente los debates parlamentarios del Proyecto de Ley de Presupuestos. Por un lado, la sustancia profundamente política de las intervenciones; diríase que en los

¹ PRIETO, Indalecio: “La Comisión de Presupuestos y los bolados asturianos”. *Las Cortes del Desastre. Impresiones parlamentarias. Publicadas en El Liberal, de Bilbao, por Indalecio Prieto*. Edición de Manuel Montero. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Bilbao. 2006, pág. 308.

debates de las enmiendas se expresan y se confrontan encendidamente las diferentes concepciones de la sociedad, de la persona y del modo de gobernar que coexisten en el arco parlamentario, como si las enmiendas fueran las últimas consecuencias de las distintas concepciones y los grupos parlamentarios pusieran en la defensa de aquellas todo el ardor necesario para la efectiva realización de estas. Por otro, el hecho incuestionable de que, a pesar de lo anterior, el debate de los Presupuestos ha merecido en todas las épocas los mismos calificativos: es un debate largo, minucioso, espeso, a veces aburrido y, casi siempre, agotador.²

Ello explica que existan pequeñas cortesías en la Comisión de Presupuestos, propiciadoras de una leve complicidad entre los contrarios y dirigidas a aliviar los rigores del debate de Presupuestos. Una de ellas se menciona en la crónica parlamentaria citada, en la que se describe el funcionamiento de dicha Comisión, “...donde lo único agradable lo constituyen esos bolados asturianos de azúcar tostada, que tiñen de oro el agua en que se disuelven. A nosotros nos gusta, en vez de disolverlos, comérmolos... En las sesiones latosas de la Comisión de Presupuestos, los azucarillos son, incluso, una distracción y los vocales nos dedicamos a acabar con ellos mientras llega el examen de las partidas que nos interesan...”³

Curiosamente, durante la VI Legislatura de Les Corts y bajo la Presidencia de D. Jesús Ros i Piles,⁴ se ha instaurado en la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda la costumbre, bien recibida por todos, de surtir de caramelos los escaños de los Diputados y los espacios dedicados a los medios de comunicación. Esta pequeña atención conecta entrañablemente con una dulce tradición⁵, como hemos visto, y ha contribuido sin duda a suavizar en muchos momentos las tensiones que frecuentemente afloran cuando se debaten los Presupuestos de la Generalitat.

2 Ello justifica que el mismo Diputado escribiera, al cabo de la sesión celebrada por la Comisión de Presupuestos del Congreso el 7 de junio de 1922, lo siguiente: “...sólo un temperamento como el del Sr. Pedregal, irónico, zumbón y suave, es capaz de haber resistido diez veces sin dar en la locura el examen de los Presupuestos Generales del Estado por una Comisión Parlamentaria. Porque eso se nos antoja algo superior al nivel medio de las fuerzas humanas.” PRIETO, Indalecio: *op. cit.* pág. 316.

3 PRIETO, Indalecio: *op. cit.* pág. 308.

4 D. Jesús Ros Piles ha desempeñado, con maestría y un reconocimiento general, por su buen hacer, la Presidencia de la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda durante la V y la VI (1999 a 2007) Legislaturas de Les Corts.

5 Describe Azorín, en la crónica de la sesión celebrada por el Congreso de los Diputados el 5 de febrero de 1904, lo que denomina “la hora de los caramelos”: “Ha llegado la hora de los caramelos. El señor Romero Robledo ha pronunciado ya su frase terrible de: “¡Abrese la sesión!”, ha mirado y saludado tenuemente con la cabeza a las damas de la tribuna; se ha limpiado la barba con la suave batista... ¿Qué es lo que sigue? El señor Romero Robledo llama a un ujier y manda pequeños paquetes de caramelos a las señoras. Entre tanto, se lee el acta de la sesión anterior...” AZORIN: “Los gestos de Romero”. *Parlamentarismo español*. Editorial Bruguera. Barcelona, 1968, pág. 43.

A nada de ello, como es bien comprensible, se hace referencia en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, el cual dedica al Presupuesto o los Presupuestos de la Generalitat cuatro preceptos. En primer lugar el art. 22 que, al relacionar las funciones de Les Corts, incluye entre las mismas, en su apartado a), la de “Aprobar los presupuestos de la Generalitat y las emisiones de deuda pública”. En segundo el art. 76, que contiene diversos apartados referidos a la elaboración, la aprobación y el contenido del Presupuesto de la Generalitat. Dice este art. 76 lo siguiente:

“1. Corresponde al Consell la elaboración del Presupuesto de la Generalitat, que debe ser sometido a Les Corts para su aprobación. Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consell para su tramitación.

2. El presupuesto de la Generalitat será único y se elaborará con criterios homogéneos con los del Estado. El presupuesto tiene carácter anual.

3. El presupuesto incluirá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de los organismos y, en su caso, los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por Les Corts.

4. El presupuesto debe ser presentado a Les Corts al menos con dos meses de antelación al comienzo del correspondiente ejercicio. Si aquél no estuviere aprobado el primer día del ejercicio, se entenderá prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación.

5. Al Presupuesto de la Generalitat se acompañarán los anexos de los presupuestos de las Empresas Públicas de la Generalitat.”

En tercer lugar el art. 66. 3, el cual dispone que la Generalitat coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general de la Comunitat Valenciana y autoriza que Les Corts mediante Ley, aprobada por mayoría absoluta y en el marco de la legislación del Estado, establezcan las fórmulas generales de coordinación y la relación de las funciones que deben ser coordinadas. La última frase del apartado señala que “A los efectos de coordinar estas funciones, los presupuestos de las Diputaciones, que éstas elaboren y aprueben, se unirán a los de la Generalitat.”

Finalmente el apartado 2 del art. 25, donde se regula el funcionamiento de Les Corts y se prevé la posibilidad de que el Pleno delegue en las Comisiones la elaboración de leyes, sin perjuicio de recabar, en un momento posterior, el debate y votación de las leyes que inicialmente delegó. Este apartado señala en su frase final lo siguiente: “*Quedan exceptuadas de dicha delegación las leyes de bases y los Presupuestos de la Comunitat.*”

Antes que otra cosa hemos de reseñar que el actual texto del Estatuto es el resultado de la redacción completa que a los expresados preceptos —si bien con una numeración diferente— les ha dado la *Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*.⁶ Sin embargo, una comparación sencilla entre el texto anterior y el actual del Estatuto de Autonomía en esta materia permite apreciar que las diferencias entre uno y otro son realmente muy pequeñas y consisten en dos adiciones: por una parte, el actual apartado 5 del art. 76 no existía en el anterior art. 54; y por otra, la frase final del art. 25. 2 no existía en el anterior art 14. Dos. En todo lo demás, salvo la *valencianización* de los nombres de las Instituciones de la Generalitat, los mencionados preceptos son mera reproducción del texto del Estatuto de Autonomía que existía antes de la reforma.⁷

Dicho lo anterior, pasaremos a realizar algunas consideraciones generales y a formularnos algunas preguntas, que podrían, en ambos casos, ser referidas tanto al texto aprobado en la reforma como al anteriormente existente; aludiremos también, breve-

6 Ha de mencionarse que no se presentó ninguna enmienda por los Grupos Parlamentarios de Les Corts al art. 82 de la *Proposición de Ley de proposición de ley orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, precepto que dio redacción completa al actual art. 76 del Estatuto. Sí se presentó una enmienda por el Grupo Mixto (Sr. Rodríguez Sánchez) y otra por el Grupo Esquerra Republicana de Cataluña, durante la tramitación de la reforma en el Congreso de los Diputados. La enmienda núm. 21 presentada por el Grupo Mixto introducía tres novedades: una referencia expresa a la competencia de Les Corts sobre el Presupuesto de la Generalitat para “*su examen, enmienda, aprobación y control*” (apartado 1 del art. 76); una mención explícita a que “*La ley de presupuestos no puede crear tributos. Podría modificarlos si una ley tributaria sustantiva lo previó*” (apartado 4 del art. 76); y, finalmente, un apartado nuevo con el siguiente tenor “*5. La colaboración y coordinación de la política presupuestaria del País Valencià con la del Estado, a efecto de garantizar la estabilidad económica y presupuestaria, se lleva a término de manera bilateral, y los conflictos y discrepancias que se puedan plantear serán resueltos por la Comisión Estatal de asuntos económicos*”; por otra parte, la enmienda núm. 119 de ERC introducía dos novedades: una referencia expresa a la competencia de Les Corts sobre el Presupuesto de la Generalitat “*examinarlo, enmendarlo, aprobarlo y controlarlo*” (apartado 1 del art. 76); y una mención explícita a que “*La ley de presupuestos no puede crear tributos, pero puede modificarlos si una ley tributaria sustantiva así lo establece*” (apartado 3 del art. 76). Con la misma redacción que esta última se presentó una enmienda, la núm 131 del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, en el Senado. Ninguna de las tres enmiendas, sin embargo, fue aprobada ni incorporada al texto del art. 82 de la propuesta de reforma (art. 76 del Estatuto de Autonomía). Los datos están recogidos en el trabajo *Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*. Trabajos Parlamentarios. Serie I. Publicaciones de las Cortes Generales. Madrid, 2006.

7 Acerca de la configuración de los Presupuestos de la Generalitat en el Estatuto de Autonomía aprobado mediante la Ley Orgánica 1/1982 de 1 de julio, puede verse el excelente estudio realizado por VISIEDO MAZÓN, Francisco J.: “*la función financiera y presupuestaria de las Cortes Valencianas*”, en *Estudio sobre el Estatuto Valenciano, tomo II: Instituciones Autonómicas de la Comunidad Valenciana*, coord. por Asensi Sabater, José. Generalitat Valenciana, Consell Valencià de Cultura, Valencia, 1996.

mente, a alguno de los aspectos que la Ley Orgánica 1/2006 ha introducido *ex novo* en el texto estatutario.

II LA ESENCIALIDAD DE LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El Estatuto de Autonomía confiere a la función parlamentaria de aprobación de los Presupuestos de la Generalitat una posición preeminente en el conjunto de las funciones que el art. 22 asigna, específicamente, a Les Corts. Tras la referencia genérica que el art. 21 hace al carácter representativo de Les Corts —“*representan al pueblo*”— y la asignación a las mismas de “*la potestad legislativa dentro de la Comunidad Valenciana*”, el art. 22 antepone la aprobación de los Presupuestos de la Generalitat (*apartado a*) a otras funciones esencialmente parlamentarias como el control de la acción del Consell (*apartado b*), la elección del President de la Generalitat (*apartado c*) o la exigencia de responsabilidad política del President y del Consell (*apartado d*).

Esta preeminencia está en consonancia con la que el art. 66. 2 CE asigna a las Cortes Generales y con la que asignan a los distintos Parlamentos Autonómicos los diferentes Estatutos de Autonomía. Acerca de la significación que este tratamiento pueda tener, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la STC 3/2003 de 16 de enero. Dice esta Sentencia que “*La competencia de aprobar los presupuestos del Estado, como referencia primera e inmediata de la configuración constitucional de nuestras Cortes Generales, tras atribuirles el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, revela la esencialidad de la institución presupuestaria para el Estado social y democrático de Derecho en que se constituye, en el mismo art. 1.3 de la norma fundamental, la democracia parlamentaria española.*”

Abundando en la anterior consideración —como lo hace el propio Tribunal Constitucional en dicha Sentencia— habría que entender que la aprobación parlamentaria de los Presupuestos es coherente con el sistema político diseñado por la Constitución, que se reproduce en el Estatuto de Autonomía. “*En este sentido, conviene comenzar subrayando que, conforme al art. 1.1 CE, “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho” y que es esencial a un Estado democrático*

la existencia de un Parlamento cuyos miembros son elegidos por sufragio universal. El papel esencial que en nuestro Estado juega el Parlamento aparece reflejado en la Constitución ya en su primer artículo, donde se declara que la “forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria” (art. 1.3 CE). La soberanía nacional, advierte el apartado 2 del mismo precepto, “reside en el pueblo español”, y son las Cortes Generales las que, según expresa el art. 66.1 CE, le representan. De acuerdo con nuestra Constitución, España es una democracia parlamentaria donde las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución (art. 66.2 CE).⁸

Constituye una afirmación generalmente aceptada que el presupuesto nace vinculado al parlamentarismo.⁹ Se suelen citar, como testimonio del origen remoto de las actuales leyes de presupuestos, las autorizaciones que el Monarca debía obtener de las Asambleas Estamentales para recaudar tributos de los súbditos: entre otros antecedentes suele recordarse que ya la Carta Magna inglesa de 1215, en su art. 12, prohibía la existencia de tributos “*sin el consentimiento del Consejo común*”. Como consecuencia directa de este principio de “*autoimposición*”, surgió el derecho de los ciudadanos, no sólo a consentir los tributos, sino también a conocer su justificación y el destino a que se afectaban, derechos que recogió la Bill of Rights de 1688, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (*art. 14*) y nuestra Constitución de Cádiz de 1812 (*art. 131*).

Resulta sin embargo especialmente cercano para nosotros recordar el consejo que el rey Jaime I el Conquistador (1213-1276)—quien a lo largo de su reinado convocó dos sesiones de Les Corts—¹⁰ dio a quien fuera su heredero en el Codicilo que otorgó: “*no deben exigirse los impuestos más que con asentimiento de los pueblos, y no oprimirles con cargas demasiado pesadas, ya que una mala dominación destruye y pierde los reinos.*”¹¹ Se ha dicho que la Generalitat Valenciana es el resultado de experiencias

8 STC 3/2003 de 16 de enero de 2003, f.º 4.

9 Acerca del origen de los Parlamentos, en el sentido moderno del concepto, y su vinculación con el “*consentimiento*” de los representantes de los burgos para el establecimiento de impuestos, la acuñación de moneda o la petición de auxilios o servicios, puede verse el detallado estudio realizado por MARTINEZ ELIPE, León: *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Editorial Aranzadi. Elcano (Navarra), 1999, pág. 42 y ss.

10 Una relación de los estudios realizados acerca de Les Corts Forals puede verse en CARBONELL BORJA, María José: “*Las Cortes Forales Valencianas*”. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*. Núm. 1, 1995, pág. 61 a 76.

11 SIMÓ SANTONJA, Vicent Lluís: *Les Corts Valencianes 1240-1645*. *Corts Valencianes*. Ciutat de València, 1997, pág. 62.

previas de diputaciones temporales que, desde mediados del siglo XIV, gestionaron los donativos ofrecidos al rey por Les Corts. La Comisión General del Reino o de las Cortes y administradora de las *generalitats*, impuestos indirectos que se cobraban en todo el reino y no conocían ninguna exención, asumirá ese mismo nombre,¹² que es el que en el Estatuto de Autonomía se asigna al “conjunto de las Instituciones de autogobierno de la Comunitat Valenciana” (art 20. 1).

La consideración de los antecedentes históricos y los preceptos de la Constitución que definen nuestro sistema político han llevado al Tribunal Constitucional a afirmar que existe una “conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria” y que el Presupuesto es la “clave del parlamentarismo”¹³, ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (*Cortes, Parlamentos o Asambleas*) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos. Lo cierto es, sin embargo, que el Presupuesto, en su sentido actual, no surge hasta el siglo XIX,¹⁴ como creación del Estado constitucional, en el que se consagra la división de poderes y se concibe esta institución como expresión del “poder de gastar” y, por esto mismo, como autorización del Legislativo, que encarna la soberanía popular, al Ejecutivo para que este pueda gastar.

Como bien señala Rodríguez Bereijo, el Presupuesto es una institución básica, fundamental en la ordenación jurídica de toda organización política cuya plasmación en los textos constitucionales garantiza el sometimiento del poder financiero al imperio de Ley, a través del voto de los representantes de los ciudadanos democráticamente elegidos y garantiza, asimismo, el equilibrio constitucional en el reparto o división de poderes característico del sistema democrático.¹⁵

12 M^a Rosa Muñoz Pomer señala como fechas claves de la Diputación de la Generalitat el año 1362, en el que se consiguió la gestión del donativo exclusivamente por las Cortes y se aprueban las *generalitats*, el año 1403, en el que se articula se estructura administrativa y sus funciones, el año 1418, cuando se consolida como órgano permanente y su gestión se independiza en cierta medida de las Cortes, al otorgar Alfonso el Magnánimo que la renovación de sus miembros corra a cargo de los diputados salientes, y el año 1707, en que será disuelta, tras la derrota en la batalla de Almansa y el Decreto de Nueva Planta. MUÑOZ POMER, M^a Rosa: “Las Cortes y la Diputación de la Generalitat”. *Las Cortes Forales Valencianas. Poder y representación*. Corts Valencianes. Valencia, 1994, pág. 169.

13 STC 3/2003 de 16 de enero de 2003, f. 4.

14 Martín Queralt señala que “es entonces cuando adquiere pleno sentido el instituto presupuestario”, y recuerda que, tras la restauración borbónica, en 1815 se aprobó el primer Presupuesto francés de la época moderna. MARTÍN QUERALT, Juan, y otros: *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. Editorial Tecnos. Madrid, 2005, pág. 723.

15 Voto particular formulado por Rodríguez Bereijo a la STC 116/1994, de 12 de abril.

Suele escucharse en el hemiciclo, con ocasión de la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos, que el debate que se inicia es el más importante del año. Tras esta afirmación está la consideración de que en la sustanciación del mismo y en el resultado final —la aprobación o no de la Ley de Presupuestos para el ejercicio siguiente— lo que está en juego, implícitamente, es la obtención de la confianza del Parlamento sobre el programa político que el Gobierno tiene el propósito de realizar en el siguiente ejercicio anual y, explícitamente, la autorización cuantitativa, cualitativa y temporal necesaria para poder asumir los compromisos de gasto que dicho programa comportará.¹⁶

La singularidad de este procedimiento se refleja en las especialidades que se establecen en todos los reglamentos parlamentarios para la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos —que suele gozar de preferencia— con respecto al procedimiento legislativo ordinario¹⁷. Así, por ejemplo, el art. 131 del Reglamento de Les Corts prevé en su apartado 3 que *“Publicado el Proyecto de ley de presupuestos de La Generalitat..., comparecerán los consellers ante la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda... para informar sobre dicho proyecto en relación con sus respectivas consellerías y otros organismos y empresas públicas de La Generalitat dependientes de las mismas”*. Ello refuerza la consideración de que el debate de presupuestos lo es sobre el conjunto del programa político de un Gobierno, acotado temporalmente al ejercicio siguiente; parece razonable que el juicio sobre la *“oportunidad, los principios o el espíritu”* del Proyecto de ley de Presupuestos sólo pueda formarse y, en su caso, traducirse en la presentación de una enmienda de totalidad, una vez que los grupos parlamentarios han recibido en la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda una explicación directa de los miembros del Consell acerca del contenido del expresado Proyecto de Ley.

Es también, además de la anterior, una especialidad procedimental de la tramitación parlamentaria de este proyecto de ley la previsión, que se contiene en el apartado 7 del mismo artículo, para el supuesto de que ningún grupo parlamentario presentara

16 La reciente STC 223/2006 de 6 de julio ha declarado expresamente que *“En su condición de vehículo de dirección de la política económica del Ejecutivo el presupuesto es un instrumento fundamental para la realización de su 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.”*

17 Fernando Santaolalla considera que *“Las limitaciones constitucionales sobre los Presupuestos Generales del Estado, su acusado tecnicismo y la conveniencia de que no se dilate su discusión parlamentaria, de tal modo que puedan entrar en vigor antes del 1 de enero del ejercicio en que deban regir, son los motivos principales del establecimiento de un procedimiento reglamentario especial”*. SANTAOLALLA, Fernando: *Derecho parlamentario español*. Espasa Calpe. Madrid, 1990, pág. 281.

enmiendas de totalidad¹⁸. En tal caso, tras la realización del debate de totalidad, se procederá a una votación que, en función de su resultado, tendrá las consecuencias señaladas en el apartado 6 del citado artículo; si el resultado de la votación es negativo, se entenderá rechazado el Proyecto de Ley de Presupuestos y la Presidencia de Les Corts lo comunicará al Consell; si es positivo, quedarán fijadas las “*cuantías globales en los estados de los presupuestos*”¹⁹ y la Mesa ordenará su remisión a la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda y la apertura del plazo de presentación de enmiendas parciales, que solo podrán referirse al articulado y a las secciones.

Lo anteriormente expuesto explica que el debate, la enmienda y la aprobación de los Presupuestos constituyan en conjunto una función propiamente parlamentaria, es decir, uno de esos cometidos que el Parlamento hace y debe hacer necesariamente por ser lo que es y para cumplir con la finalidad que legitima su existencia y el estatuto jurídico singular que le es aplicable. Ya sea bajo la denominación de función presupuestaria o financiera, o como una especialidad de la función legislativa,²⁰ constituye una competencia consustancial al Parlamento que debe ser articulada de manera adecuada para que pueda generar los diversos efectos que sobre la sociedad produce o puede producir la actividad parlamentaria: función integradora de la sociedad, legitimadora de las normas y las decisiones, de dirección u orientación política...

Ya en el año 1976 Nicolás Pérez Serrano señalaba que “*en la unidad que el Parlamento como organismo entreaña y en la trabazón indestructible de su vida y funcionamiento, a menudo se entrecruzan unas y otras actividades; y así se hace labor política (nobile sensu) al legislar, se fiscaliza al discutir el Presupuesto, se efectúa obra financiera al trazar directrices administrativas, etc.*”²¹ La doctrina más

18 En el procedimiento legislativo ordinario, a tenor de lo previsto por el art. 115. 5 del Reglamento de Les Corts, “*En el supuesto de que no se hubiese formulado enmiendas a la totalidad, en el debate, tras la presentación del proyecto por el Consell, los grupos parlamentarios fijarán su posición sobre el mismo, de menor a mayor, sin que proceda votación.*” La singularidad del Proyecto de Ley de Presupuestos justifica que el Reglamento establezca el sometimiento necesario del Proyecto de Ley a una votación tras el debate de totalidad, háyanse presentado o no enmiendas de totalidad.

19 Esta expresión se tomó del Reglamento del Congreso de los Diputados y –como señala Fernando Santaolalla– resulta un tanto equívoca, “...*pues no es seguro si se refiere al monto total absoluto de los Presupuestos, o bien al importe de cada una de las secciones (o partidas principales en que los mismos se dividen), o bien si ha querido abarcar cualquiera de estos dos supuestos.*” SANTAOLALLA, Fernando: *op. cit.* pág. 281.

20 Lluís Aguiló considera que “*la aprobación de los presupuestos es una función específica aun cuando se instrumentalice a través de una ley y guarde íntima conexión tanto con la función de impulso y control de la acción del Ejecutivo como con la función legislativa en sentido estricto.*” AGUILO I LÚCIA, Lluís: *Les Corts Valencianes. Introducció al Dret Parlamentari Valencia*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 1994, pág. 79-80.

21 PÉREZ SERRANO, Nicolás: “*Otras funciones del Parlamento*”. Tratado de Derecho Político. Civitas. Madrid 1976, pág. 805.

reciente ha puesto de manifiesto que el Parlamento contemporáneo es una Institución compleja caracterizada por la multifuncionalidad y la polivalencia de los procedimientos parlamentarios. Esta compleja realidad de los Parlamentos contemporáneos queda reflejada en el informe elaborado por el grupo de expertos para la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea (BURNS-MENY, 2000) puso de manifiesto que *“las cinco claves de los Parlamentos modernos vienen individualizadas del siguiente modo: a) la determinación del “indirizzo político”; b) la legitimación de las decisiones; c) el control de los actos del Gobierno y del resto de autoridades; d) el mantenimiento de un espacio público de reflexión y discusión; e) la tutela y la actuación en aras a la consecución de los valores de transparencia, responsabilidad y apertura del proceso democrático.”*²²

Todos esos contenidos y funciones están presentes en el debate, la enmienda y la aprobación de los Presupuestos por el Parlamento y confirman la corrección del análisis que lleva al Tribunal Constitucional a afirmar y reiterar sistemáticamente que existe una *“conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria”* y que el Presupuesto es la *“clave del parlamentarismo”*. Lo importante es saber si la legislación de desarrollo estatutario salvaguarda debidamente dicha competencia parlamentaria y si la articulación de los procedimientos parlamentarios para la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos permite efectivamente al Parlamento estar a la altura de tan elevada misión.

III LOS PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT DEBEN APROBARSE MEDIANTE UNA LEY

Lo primero que llama la atención del conjunto de preceptos que el Estatuto de Autonomía dedica al Presupuesto de la Generalitat, es que en los mismos no se establece expresamente que este sea o deba ser aprobado mediante una ley. El art. 134 de la Constitución sí explicita que *“La Ley de Presupuestos no puede crear tributos...”* (apartado 7) y que *“Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente...”* (apartado 4), se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos. Sin embargo, el art. 22 a) del Estatuto de Autonomía, al incluir entre las fun-

22 LUPO, Nicola: *“Algunas reflexiones sobre las funciones de los Parlamentos contemporáneos, entre la crisis de la función legislativa y la multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios.”* Las funciones de los Parlamentos en España y en Italia. Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos celebradas en Siena. Aranzadi. Pamplona, 2001. Pág. 126.

ciones de Les Corts la de *“Aprobar los presupuestos de la Generalitat y las emisiones de deuda pública”*, no dice que lo deban hacer mediante una ley. Y tampoco lo hace el apartado 1º del art. 76, al señalar que *“Corresponde al Consell la elaboración del Presupuesto de la Generalitat, que debe ser sometido a Les Corts para su aprobación”*, ni ninguno de los restantes apartados del mismo precepto.

El antecedente de la regulación actual son los artículos 14 y 54 de la Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio que aprobó el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, preceptos que han sido modificados —escasamente— por la Ley Orgánica 1/2006. La comparación de uno y otro texto evidencia que tampoco entonces se dijo expresamente en el Estatuto de Autonomía que el Presupuesto de la Generalitat debía ser aprobado mediante una ley.

Esto tal vez pudiera inducir a alguna confusión en la medida en que Les Corts no sólo debaten y aprueban leyes sino que también, mediante las correspondientes Resoluciones del Pleno, aprueban programas o planes remitidos por el Consell al Parlamento para su debate y, en su caso, aprobación. Así lo prevé el art. 166 del Reglamento de Les Corts y es el caso, por ejemplo, del Plan Valenciano de Estadística y sus instrumentos financieros, cuya elaboración corresponde al Instituto Valenciano de Estadística y al Consell y cuya aprobación está atribuida a Les Corts por el art. 4. 4º de la Ley 5/1990 de 7 de junio de Estadística de la Comunidad Valenciana.

No obstante lo anterior, el propio Estatuto de Autonomía, al regular en su art. 25. 2 el funcionamiento de Les Corts y la posibilidad de que el Pleno delegue en las Comisiones la elaboración de leyes, implícitamente viene a reconocer que los Presupuestos de la Comunitat deben ser aprobados mediante una Ley. Este apartado dice que *“Les 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 Comunitat.”* Esta frase final del apartado 2 se ha añadido por la *Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio* y constituye, por tanto, una de las escasas novedades de la reforma estatutaria.

Bien es cierto, por una parte, que el Estatuto no contiene indicio alguno de querer excluir el Presupuesto de la Generalitat de la sujeción al principio de *“legalidad pre-*

supuestaria” y, por otra, que la normativa con rango de ley dictada en la Comunidad Valenciana no ofrece ninguna duda acerca de la naturaleza legal del instrumento normativo exigido para la presentación, discusión y aprobación de los Presupuestos de la Generalitat. Así consta expresa y reiteradamente en el Decreto Legislativo de 26 de julio de 1991 que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana (TRLHP-GV), cuyo art. 6 dice taxativamente que *“Se aprobarán por Ley de las Cortes Valencianas las materias siguientes: a) El Presupuesto de la Generalitat Valenciana y sus entidades autónomas, así como sus modificaciones a través de la concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito”*; dicho TRLHP-GV regula en los art. 20 a 27 el *“Concepto, elaboración y aprobación”* del Presupuesto de la Generalitat y asigna específicamente a la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo la elaboración del anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat. Y, en el mismo sentido, el Reglamento de Les Corts incluye dentro del Título V, dedicado al *“Procedimiento legislativo”*, un capítulo que regula las *“Especialidades en el procedimiento legislativo”*; entre ellas regula, en la Sección Segunda, las correspondientes al *“Proyecto de ley de presupuestos de la Generalitat”*.

Ello es congruente con la doctrina especializada en la materia, que concibe el Presupuesto como una institución jurídica que tiene un innegable carácter normativo, en tanto constituye la expresión jurídica del plan financiero del Estado, esto es, el programa racional y ordenado de las necesidades del ente público y de los medios económicos con que cuenta para cubrirlas durante un periodo de tiempo determinado. El acto parlamentario que aprueba los Presupuestos *“es un acto legislativo, una ley que da eficacia y valor jurídico a los estados de previsión de ingresos y gastos”*,²³ no únicamente una relación contable de las cantidades que el Estado prevé que se realizarán en concepto de ingresos y de gastos en un período de tiempo dado, sino, sobre todo, la expresión jurídica de las obligaciones y de los derechos, de las potestades y de los deberes que competen a la Administración en materia financiera. El presupuesto es, pues, una norma jurídica o, si se prefiere, un conjunto de normas jurídicas que consisten primordialmente en una técnica de autorizaciones o habilitaciones de medios y una técnica de limitaciones.

Como antes dijimos, la Constitución Española sí hace una referencia expresa en los apartados 4 y 7 del art. 134 a la Ley de Presupuestos. Y, complementariamente, el

23 RODRIGUEZ BEREIJO, Alvaro: *El Presupuesto del Estado, Introducción al Derecho Presupuestario*. Tecnos, Madrid, 1970, pág. 19.

Tribunal Constitucional ha declarado en una muy reiteradísima doctrina, sintetizada en la 76/1992 de 14 de mayo, que *“Desde la primera Sentencia en la que abordó el tema de la Ley de Presupuestos, este Tribunal dio por sentado que se trata de una verdadera ley... No obstante la afirmación reiterada... de que el Parlamento aprueba los Presupuestos Generales que el Gobierno elabora (art. 134.1 C.E.) en el ejercicio de una función o competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa (art. 66.2 C.E.), hemos sostenido que los Presupuestos -en el sentido estricto de previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos- y el articulado de la ley que los aprueba integran un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de ley y, es objeto idóneo de control de constitucionalidad.”*

La importancia de la declaración contenida en esta Sentencia ha sido resaltada por la doctrina, señalando que la Ley de Presupuestos es una ley en sentido pleno, material, porque contiene normas jurídicas que vinculan a la Administración y a los particulares, y formal porque ha de ser aprobada por el órgano al que constitucionalmente corresponde la función legislativa. Es cierto que históricamente se sostuvo que la Ley de Presupuestos era una ley meramente formal, esto es, un mero pronunciamiento del legislativo destinado a revestir de normatividad el Presupuesto, concebido como un acto administrativo propio del poder ejecutivo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha declarado en la STC 3/2003, de 16 de enero que *“superada la vieja controversia sobre el carácter formal o material de la Ley de presupuestos generales..., 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.”*

Merece citarse un pronunciamiento judicial reciente —que alcanzó resonancia nacional— basado en una concepción meramente formal de la Ley de Presupuestos y en la consideración de que no tiene naturaleza verdaderamente legal el acto parlamentario de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Fue el contenido en la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2000 (*RJCA 2000, 2585*), que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la

Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras contra la Resolución del Ministro para las Administraciones Públicas, de fecha 19 de septiembre de 1996 comunicando a la Mesa general de negociación de la Administración General del Estado que en el año 1997 no se iban a incrementar las retribuciones de los funcionarios públicos. Esta Sentencia fue casada, sin embargo, por el Tribunal Supremo mediante la STS de 21 de marzo de 2002 (*RJCA 2002, 4319*), que reafirmó la doctrina de la Ley de Presupuestos como *“una verdadera ley... siendo erróneo sostener, como hace la sentencia recurrida, que la aprobación de los Presupuestos no se realiza en el ejercicio de la potestad legislativa. El artículo 66.2 de la Constitución, que se invoca por la Sala de instancia, no tiene otro alcance que recalcar la singularidad de la Ley de Presupuestos como competencia específica de las Cortes, desdoblada de la genérica potestad legislativa.”* Finalmente, el Tribunal Constitucional ha dado por zanjada la cuestión en los ATC 33/2005 y 34/2005 de 31 de enero, mediante los cuales se inadmiten los recursos de amparo interpuestos por los sindicatos actuantes contra la Sentencia del Tribunal Supremo.

En consecuencia, de los preceptos del Estatuto de Autonomía, del TRLHP-GV y del Reglamento de Les Corts no cabe sino inferir que el Presupuesto de la Generalitat debe ser aprobado por Les Corts mediante una Ley, tramitada conforme a las especialidades del procedimiento legislativo reguladas en el Reglamento parlamentario. Es decir, no cabe su aprobación mediante Decreto Ley, ni su tramitación mediante el procedimiento de lectura única, ni la aplicación del procedimiento de urgencia, ni su aprobación por una Comisión Legislativa Permanente con competencia delegada por el Pleno de Les Corts.

Ha de recordarse, finalmente, que esta Ley especial produce un diferente efecto normativo sobre los créditos y sobre los ingresos que se incluyen en la misma. Como ya hemos dicho, los primeros presupuestos constituían la autorización del Parlamento al Monarca respecto de los ingresos que podía recaudar de los ciudadanos y los gastos máximos que podía realizar y, en este sentido, cumplían la función de control de toda la actividad financiera del Estado. En la segunda mitad del siglo XIX, sin embargo, cuando los tributos se convierten en la principal fuente de financiación de los Estados, se produce un desdoblamiento del principio de legalidad financiera, fenómeno que tiene lugar en nuestro país con la Constitución de 1869. La Ley de

Presupuestos, en efecto, pasa de establecer una autorización respecto de los ingresos a recoger una mera previsión de los mismos, en la medida en que su establecimiento y regulación se produce mediante otras normas de vigencia indefinida (*principio de legalidad tributaria*). Sin embargo, respecto de los gastos la Ley de Presupuestos mantiene su carácter de autorización por el Parlamento, autorización que es indispensable para su efectiva realización (*principio de legalidad presupuestaria*).

No contiene nuestro Estatuto de Autonomía ninguna referencia expresa que permita extraer del mismo esta diferencia de efectos normativos sobre créditos e ingresos. Sí se explicita esta distinción en el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado por el Decreto Legislativo de 26 de julio de 1991. Su art. 20, al definir el Presupuesto de la Generalitat, establece que debe contener “...*las obligaciones que, como máximo, pueden contraer la Generalitat Valenciana y las entidades autónomas, y... los derechos que se prevén liquidar durante el correspondiente ejercicio.*” Esta declaración está en consonancia con la doctrina del Tribunal Constitucional expresada, entre otras, en la STC 3/2003 de 16 de enero, al decir que “*Es evidente que en la Ley de presupuestos deben figurar, en todo caso, tanto los ingresos como los gastos, como hemos dicho en reiteradas ocasiones. Pero, mientras que, respecto de los ingresos, en virtud de la existencia de normas de vigencia permanente que autorizan su exacción, se produce una mera estimación, respecto de los gastos, la Ley de presupuestos constituye una verdadera autorización de su cuantía y destino. En efecto, como señalamos en la STC 13/1992, de 6 de febrero, los “créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos generales” constituyen “autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones” y “predeterminan el concepto por el que autorizan su uso” (FJ 5).*”

Resta por ver si nuestro ordenamiento jurídico regula con seriedad los efectos jurídicos que la existencia o inexistencia de crédito presupuestario deberían producir sobre la asunción de obligaciones de gasto, es decir, si la existencia de crédito presupuestario sigue siendo realmente una condición de exigibilidad de las obligacio-

nes de contenido económico que asuman las administraciones públicas²⁴ y si, más allá de la literalidad de los preceptos de la Ley General Presupuestaria²⁵ o el TRLHP-GV, la consecuencia final de la inexistencia de crédito presupuestario es la nulidad de pleno derecho de los actos o las disposiciones administrativas de rango inferior a ley que comporten compromisos de gasto adoptados sin dicha consignación. Esta es, por así decirlo, la cláusula de cierre del sistema presupuestario, el signo palpable de la validez del mismo como instrumento de programación, autorización y legitimación del gasto público y, en definitiva, la piedra angular sobre la que se sustenta la efectiva primacía del Parlamento sobre el Ejecutivo en materia presupuestaria.

IV LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT TIENE UN CONTENIDO ESTATUTARIAMENTE PREDETERMINADO

¿Puede afirmarse que la Ley de Presupuestos de la Generalitat tiene un contenido estatutariamente predeterminado? Si examinamos los cuatro preceptos de Estatuto de Autonomía que hacen referencia al Presupuesto de la Generalitat, podemos observar que en ninguno de ellos existen suficientes elementos para contestar concluyentemente a dicha pregunta. El art. 76 del EACV dice en sus apartados 2, 3 y 5 lo siguiente: “2. *El presupuesto de la Generalitat será único y se elaborará con criterios homogéneos con los del Estado. El presupuesto tiene carácter anual.* 3. *El presupuesto incluirá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de los organismos y, en su caso, los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por Les Corts.* 5. *Al Presupuesto de la Generalitat se acompañarán los anexos de los presupuestos de las Empresas Públicas de la Generalitat.*” Y, específicamente, en relación con las funciones de las Diputaciones Provinciales que sean declaradas de interés general de la Comunitat Valenciana, el art. 66. 3. *in fine* dispone, que “A los efectos de coordinar estas funciones, los presupuestos de las Diputaciones, que éstas elaboren y aprueben, se unirán a los de la Generalitat.”

24 Así lo viene declarando el Tribunal Constitucional desde la Sentencia 63/1986 de 21 de mayo, que calificó la naturaleza del crédito presupuestario y lo diferenció de las fuentes de las obligaciones.

25 El art. 46 de la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria establece que “Los créditos para gasto son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VI de esta ley.” De igual forma, el art. 28 del TRLHP-GV en sus apartados 2 y 3 dispone que “2. Los créditos consignados en los estados de gastos del Presupuesto tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no se podrán adquirir compromisos en cuantía superior a su importe. 3. Las disposiciones normativas con rango inferior a la Ley y los actos administrativos que vulneren lo establecido en los apartados 1 y 2 anteriores serán nulos de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad que de su infracción pudiera derivar.”

La lectura de los apartados transcritos permite extraer una conclusión inmediata. Parece inexcusable, casi una obviedad, inferir que la Ley de Presupuestos debe contener necesariamente el Presupuesto de la Generalitat, esto es, un único Presupuesto, elaborado con criterios homogéneos con los del Estado, que incluirá la totalidad de los ingresos y gastos de los organismos y, en su caso, los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por Les Corts, documento al que se acompañarán los anexos de las Empresas Públicas de la Generalitat y se unirán los presupuestos de las Diputaciones Provinciales que éstas elaboren y aprueben.

Para determinar y poder valorar el alcance de esta conclusión hemos de acudir al TRLHP-GV, aprobado por el Decreto Legislativo de 26 de julio de 1991. Su art. 20 contiene una definición al uso del Presupuesto al decir que *“constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden contraer la Generalitat Valenciana y las entidades autónomas, y de los derechos que se prevén liquidar durante el correspondiente ejercicio.”* Complementariamente, el art. 22 del Texto Refundido reitera que el Presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Generalitat, así como de las entidades autónomas y empresas públicas. Y a continuación el precepto especifica el contenido que necesariamente habrá de tener dicho Presupuesto:

a) Los estados de gastos de la Generalitat²⁶ y de sus entidades autónomas de carácter administrativo²⁷, en los que se incluirán, debidamente especificados, los créditos necesarios para atender el cumplimiento de las obligaciones.

b) Los estados de ingresos de la Generalitat y de sus entidades autónomas de carácter administrativo, que comprenderán las estimaciones de los diversos derechos económicos que se pueden reconocer y liquidar durante el ejercicio.

c) Los estados de recursos y dotaciones con las correspondientes estimaciones y evaluaciones de necesidad para el ejercicio, tanto de explotación como de capital, de las entidades autónomas de carácter mercantil, industrial, financiero o análogo y de las empresas públicas²⁸.

26 Debiendo incluirse en este el Presupuesto del Consell y además el de las Instituciones que forman parte de la Generalitat, esto es, Les Corts —y junto a la misma el Síndic de Greuges—, el Consejo Valenciano de Cultura, el Consejo Jurídico Consultivo y la Academia Valenciana de la Lengua. Todas ellas se integran en el Presupuesto de la Generalitat en Secciones independientes y distintas a las de las diferentes Consellerías.

27 En el Presupuesto de la Generalitat del ejercicio 2007 se incluyen los estados de gastos correspondientes a ocho entidades autónomas y diecinueve entidades de derecho público de la Generalitat.

28 En el Presupuesto de la Generalitat del ejercicio 2007 se incluyen las estimaciones de gastos correspondientes a veinte sociedades mercantiles de la Generalitat.

d) La estimación del montante de los beneficios fiscales que afecten a los tributos de la Generalitat.

e) Al presupuesto de la Generalitat se unirán, como anexos, los presupuestos que elaboren y aprueben las Diputaciones Provinciales en cumplimiento del párrafo 3 del artículo 47 (*actual 66*) del Estatuto de Autonomía.

Como vemos, cabe apreciar un cierto desajuste —superable mediante una interpretación conjunta de ambas normas— entre los términos utilizados por los diversos preceptos estatutarios y por el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana que se refieren al contenido mínimo inexcusable de la Ley de Presupuestos. Pero esta es, con todo, una cuestión menor, en la medida en que, a pesar de que la redacción del Estatuto adolece de cierta dispersión, puede también afirmarse que en el texto estatutario se recogen claramente los principios generales de unidad, universalidad —implícito en el anterior— y anualidad que deben observarse en la elaboración del Presupuesto de la Generalitat y cuya concreción se detalla en el mencionado Texto Refundido. No se recogen en el Estatuto, sin embargo, el principio de especialidad, el de no afectación de ingresos y gastos y tampoco la sujeción del Presupuesto de la Generalitat al principio de estabilidad presupuestaria.²⁹

Mayor transcendencia tiene la constatación de que el art. 76 EACV no autoriza expresamente, ni tampoco prohíbe, que la Ley que apruebe el Presupuesto de la Generalitat pueda tener un contenido normativo adicional al mínimo indispensable para dicha aprobación.

Por lo que se refiere a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, el art. 134 de la Constitución tampoco contiene una redacción que permita resolver taxativamente esta cuestión. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dictada en la interpretación del mismo ha entendido que aquel precepto diseña una Ley de Presupuestos que no sólo contiene la aprobación de un conjunto de previsiones contables, sino que es un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al

²⁹ El principio de especialidad se regula en el art. 28. 1 del TRLHP-GV (*“Los créditos para gastos se destinarán, exclusivamente, a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por Ley o por las modificaciones presupuestarias conforme a la legislación vigente”*), el principio de no afectación queda recogido en el art. 8 del TRLHP-GV (*“Los ingresos de la Generalitat Valenciana y de las entidades autónomas y empresas públicas dependientes de aquella se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por Ley se establezca la afectación de algunos recursos o finalidades determinadas”*) y, finalmente, la sujeción del Presupuesto de la Generalitat al principio de estabilidad presupuestaria deriva de lo dispuesto en...

Gobierno.³⁰ Por tanto, esta Ley no sólo puede –y debe– contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer “*disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7º del art. 134 CE) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan*”.³¹

Así pues, de conformidad con la mencionada doctrina constitucional, sintetizada —entre otras— en las STC 174/1998 de 23 de julio, 130/1999 de 1 de julio, 32/2000 de 3 de febrero y 202/2003 de 17 de noviembre, las leyes anuales de Presupuestos tienen 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 y eventual que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. Bien entendido que el propio Tribunal Constitucional ha declarado al respecto (*STC 126/1987, de 16 de julio*) que este contenido eventual sólo tiene cabida dentro de límites estrictos y que ni tal inclusión puede desvirtuar el contenido primordial que caracteriza a dicha Ley, ni de ella se sigue que dichas materias hayan de formar necesariamente parte de su contenido y no puedan ser reguladas por una ley ordinaria.

Para delimitar el ámbito dentro del cual debe moverse necesariamente la inclusión en las Leyes de Presupuestos de materias que no constituyen el núcleo esencial, mínimo e indisponible de las mismas, el Tribunal ha establecido dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexa en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales³² En primer lugar, por tanto, ha de existir esa relación directa con los gastos e ingresos que constituyen estrictamente el Presupuesto o con los criterios de política económica general del que dicho Presupuesto es el instrumento (*STC 63/1986, de 21 de mayo y STC 65/1990, de 5 de abril*). Y, además de lo anterior, el Tribunal Constitucional ha declarado que la inclusión injustificada de estas materias en la ley anual de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias

30 ARCE JARÁNIZ, Alberto: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*. Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional. Thomson. Aranzadi. Navarra. 2004, pág. 312.

31 Así se declara en la STC 63/1986, de 21 de mayo y la STC 76/1992 de 14 de mayo y la STC 3/2003 de 16 de enero. La cita se toma de PULIDO QUECEDO, Manuel: *Constitución Española. Códigos con jurisprudencia*. “Art. 134”. THOMSON ARANZADI. Cizur Menor (Navarra), 2005, pág. 1347.

32 ARCE JARÁNIZ, Alberto: *op. cit.* pág. 313.

del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional (STC 65/1987, de 21 de mayo) y por afectar al principio de seguridad jurídica debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina (STC 65/1990, de 5 de abril). Estará justificada dicha inclusión en la Ley de Presupuestos cuando “*sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno*”.³³

Finalmente, es de señalar que el Tribunal Constitucional, desde la STC 65/1990 de 5 de abril -y lo reitera en la STC 34/2005 de 17 Febrero- ya admitió, desde una perspectiva puramente temporal, la inclusión de disposiciones con vocación de permanencia en una Ley de presupuestos, aun cuando determinadas regulaciones llevadas a cabo en esta Ley encuentren su sede normativa natural y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que disciplinan los regímenes jurídicos a los que se refieren. Sin embargo el Tribunal Constitucional, en la expresada STC 34/2005 va más allá y da un paso adelante más, declarando que “*En consecuencia puede afirmarse que toda norma incluida en el contenido eventual o disponible del instrumento presupuestario tiene, en principio, una vigencia indefinida, salvo disposición expresa de la Ley en sentido contrario.*”³⁴

Cabe preguntarse si la redacción del Estatuto de Autonomía permite aplicar a la Ley de Presupuestos de la Generalitat los principios generales de Derecho Presupuestario que la jurisprudencia constitucional ha inferido del art. 134 CE. Sobre esta cuestión hay que recordar que la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas establece en su art. 21. 1 que “*Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los Organismos y Entidades*

33 La STC 34/2005 de 17 Febrero sintetiza dicha doctrina señalando que “...*la Ley de presupuestos tiene un «contenido esencial» o «indispensable», mínimo y necesario, que viene expresamente recogido en el núm. 2 del art. 134 del texto constitucional y se concreta en la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico y en las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados para su ejecución congruente o simétrica en el respectivo período anual... Además de dicho contenido hemos señalado que la Ley de presupuestos puede acoger también un «contenido eventual» o «disponible», que tiene su justificación en su carácter funcional como vehículo director de la política económica del Gobierno y que se concreta en aquellas otras disposiciones que, no siendo estrictamente presupuestarias, están dirigidas de modo directo a ordenar la acción y los objetivos de política económica y financiera del sector público estatal, o, lo que es lo mismo, inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la condicionan... La Ley de presupuestos puede acoger, en consecuencia, otras normas que, aun cuando no constituyan una previsión de ingresos o habilitación de gastos, sí guarden una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, respondan a los criterios de política económica del Gobierno o sirvan a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto*”.

34 En el mismo sentido, puede verse la STC 82/2005, de 6 de abril.

integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades“. A continuación, el apartado 3 dispone que *“Los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado.”*³⁵

A nuestro juicio, este art. 21 de la LOFCA y la redacción de los preceptos que el Estatuto de Autonomía dedica al Presupuesto de la Generalitat permiten considerar aplicable a la ley de Les Corts que lo aprueba la doctrina presupuestaria elaborada por el Tribunal Constitucional en las mencionadas sentencias. Esta afirmación se sustenta, en primer lugar, en la STC 174/1998 de 23 de julio, la cual, siguiendo el antecedente de la STC 76/1992 de 14 de mayo y la STC 116/1994 de 18 de abril, señala que las normas constitucionales que regulan la Ley de Presupuestos sólo serán aplicables analógicamente a los de las Comunidades Autónomas si en los Estatutos de Autonomía o en la legislación autonómica se contiene una previsión similar a la del art. 134 CE para los Presupuestos del Estado.

Además de lo anterior hay que traer a colación el criterio expresado por Rodríguez Bereijo en el Voto Particular que formuló a la STC 116/1994. En el mismo se defiende el valor del art. 134 CE como cabecera del *sistema jurídico de la Ley de Presupuestos* y la función constitucional que este sistema cumple; en el voto particular se dice lo siguiente: *“Por otra parte, aunque obviamente «la Ley a que se refiere en sus distintos apartados el art. 134 CE es aquella que, como núcleo fundamental, contiene la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado» (STC 126/1987, fundamento jurídico 5), ello no significa, a mi modo de ver, que de él no quepa inducir principio general alguno predicable de todo el Derecho Presupuestario estatal o autonómico.”* Las razones que fundamentan dicha consideración son, a mi juicio, perfectamente compartibles: hay en el art. 134 CE algo más que trasciende la concreta regulación de una institución del Estado, entendido el término en sentido estricto, es decir, como sinónimo de la organización central o general del Estado. *“Porque la Constitución, al incorporar a su texto los principios y reglas presupuestarias, trata de fijar, para garantía de los ciudadanos y límite al ejercicio del poder financiero, los perfiles de una institución basilar de toda organización política que cumple análoga función cualquiera que sea el ámbito, estatal o*

35 La Disposición Final de la LOFCA establece que *“Las normas de esta Ley serán aplicables a todas las Comunidades Autónomas, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos.”*

autonómico, como uno de los instrumentos indispensable del equilibrio constitucional entre los poderes que es característico del sistema democrático parlamentario. Porque el órgano que tiene la potestad de orientar previamente los gastos públicos y repartir el coste de su cobertura mediante el sistema tributario, detenta la supremacía política dentro del Estado.”

La posterior STC 3/2003, de 16 de enero parece comenzar a discurrir por este camino al afirmar que aunque de la literalidad del art. 134 CE examinado se deduce, en principio, que las reglas en él contenidas tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, de modo que de los preceptos constitucionales que regulan las instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas, “...es evidente que existen una serie de reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica. En este sentido, hemos dicho que la regulación aplicable a las instituciones autonómicas -en este caso, al presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco-, no es sólo la contenida en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas [singularmente la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas] 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».”

Esta posición parece que ha ido asentándose en el Tribunal Constitucional y se recoge en la STC 202/2003, de 17 de noviembre, la cual declara que “...existe una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a los presupuestos de la Comunidad de Madrid y lo que dispone por su parte el art. 134. 2 CE respecto de los presupuestos generales del Estado, como ciertamente, por lo demás, “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 son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario” (STC 3/2003 de 16 de enero). Todo lo cual permite deducir “en su consecuencia la existencia de un principio general de que el contenido de la ley de presupuestos autonómica se adecue a la función institucional que le es propia, sin

que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y gastos o con los criterios de política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto.”

Parece, pues, razonable sostener, vista la redacción del art. 76 del EACV y la doctrina contenida en las STC que se han transcrito, que los principios generales del Derecho Presupuestario inferidos por el Tribunal Constitucional del art. 134 CE, son referibles a los Presupuestos de la Generalitat y a la Ley de Les Corts que lo ha de aprobar.

V LES CORTS DEBATEN, ENMIENDAN Y, EN SU CASO, APRUEBAN LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT

El reparto actual de papeles en materia presupuestaria entre el Parlamento y el Gobierno asigna a este en exclusiva la iniciativa para la elaboración y presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos³⁶ y para su modificación extraordinaria mediante proyectos de ley de crédito extraordinario o suplemento de crédito; así mismo, le otorga una potestad de bloquear determinadas modificaciones presupuestarias que desde el Parlamento puedan promoverse —durante la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos o tras su aprobación, consistente en la posibilidad de manifestar su disconformidad a la tramitación de enmiendas y proposiciones que puedan comportar la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios. En ese reparto, le corresponde al Parlamento la capacidad de decidir si el Proyecto de Ley presentado se tramita o no (*debate de totalidad*), la posibilidad de debatir sobre el mismo y enmendarlo y, en definitiva, la competencia para aprobarlo o no al final de la tramitación parlamentaria.³⁷

36 Aunque la constitucionalización del Gobierno llegó a nuestro país con la Constitución de 1837, la Constitución de 1812 ya contenía en su art. 341 la previsión de que el gobierno —el conjunto de Secretarios de Despacho— presentara a las Cortes el Presupuesto de gastos y el Plan de las contribuciones. En el Discurso Preliminar leído el 24 de diciembre de 1811 en las Cortes al presentar la Comisión Constitucional el proyecto que había elaborado, su Presidente, Diego Muñoz Torrero, ya dijo: “*Como el gobierno, por la naturaleza de sus facultades puede reunir datos, noticias y conocimientos suficientes para formar idea exacta del estado de la Nación en general, y del particular de cada provincia en todo lo relativo a la agricultura, industria y comercio, debe estar autorizado no sólo para presentar a las Cortes el presupuesto de gastos que crea necesarios al servicio público, así ordinario, como extraordinario, sino también para indicar por medio de proyectos los medios que crea más oportunos para cubrirlos.*” La cita es de ASTARLOA VILLENA, Francisco: “*Algunos aspectos de la función presupuestaria en el constitucionalismo español*”. Corts. Anuario de Derecho Parlamentario. 2002, núm. 13, pág. 136.

37 Un detallado estudio comparativo de la tramitación de la Ley de Presupuestos en los Parlamentos de las diecisiete Comunidades Autónomas puede verse en VISIEDO MAZON, Francisco J. y SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique: *Las enmiendas en el procedimiento legislativo*. Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Cartagena, febrero de 2000, pág. 107 a 126.

Los preceptos que el Estatuto de Autonomía dedica a los Presupuestos de la Generalitat parecen hacer más hincapié en los elementos que restringen que en los que habilitan las potestades que corresponden a Les Corts en esta materia. Se recoge en el texto la exclusividad gubernamental de la iniciativa, la potestad de bloquear la tramitación de determinadas enmiendas, la acotación temporal del periodo de tramitación parlamentaria (*dos meses, desde el 1 de noviembre al 31 de diciembre*) y la prórroga automática del Presupuesto anterior en caso de que la Ley de Presupuestos no se apruebe antes del 1 de enero³⁸. Si embargo, sólo se hace una mención expresa a la competencia de Les Corts para “*la aprobación*” de los Presupuestos. La constitución en su art. 134. 1 afirma expresamente que “*...corresponde a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación...*”. Esta parece una redacción más respetuosa y más acorde con la realidad de las potestades del Parlamento en materia presupuestaria. Y lo cierto es que en nuestra Comunidad el TRLHP-GV, tras regular en su art. 24 el procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos, establece claramente en su art. 25 que aquel “*...se remitirá a las Cortes Valencianas antes del 1 de noviembre de cada año, para su examen y aprobación o, en su caso, enmienda o devolución al Gobierno Valenciano.*”

Fuere una u otra la redacción del Estatuto, lo cierto es que, por un lado, resulta incuestionable la competencia de Les Corts para tramitar o devolver al Consell el proyecto de ley, y para debatir, enmendar y aprobar o no finalmente la Ley de Presupuestos; y por otro, es también innegable que existe una importante restricción de las posibilidades ordinarias de acción del Parlamento, como legislador, en esta materia, las cuales se establecen, en unos casos, en el propio Estatuto de Autonomía, y en otros en los preceptos del TRLHP-GV y del Reglamento de Les Corts.³⁹

En primer lugar, en cuanto a la asignación en exclusiva de la iniciativa legislativa al Gobierno, se ha dicho que la razón estriba en la complejidad técnica del documento en sí, de la cual da fe el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley (*art. 24 del TRLHP-GV*). A este motivo puede añadirse también “*la conveniencia de no alargar excesivamente a discusión parlamentaria de un proyecto que, ordinariamente, debe estar aprobado antes del pri-*

³⁸ Esta disposición viene determinada por el carácter anual de la Ley de Presupuestos y cumple la finalidad de “*poder hacer frente a los compromisos económicos de carácter obligado*” y evitar el colapso de la vida pública que produciría la ausencia de Ley de Presupuestos en caso de no ser aprobada por el Parlamento antes del inicio del ejercicio correspondiente. MOLAS, Isidre y PITARCH, Ismael E.: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*. Editorial Tecnos. Madrid, 1997, pág. 169.

³⁹ Fernando Santaolalla señala que “*La interdependencia que existe entre las distintas partidas presupuestarias, su carácter técnico y la necesidad de mantener el equilibrio entre ingresos y gastos son los factores explicativos de dichas limitaciones. Los Presupuestos son un documento sumamente complejo, que debe ponerse al abrigo de maniobras políticas que de forma demagógica o irresponsable traten de alterarle.*” SANTAOLALLA, Fernando: *op. cit.* pág. 239.

mero de enero”⁴⁰ del siguiente ejercicio. Podría considerarse, además, que es una consecuencia coherente de esta exclusividad de iniciativa el hecho de que no se admita la posibilidad de presentación de enmiendas de totalidad con texto alternativo (*art. 131. 3 RCV*).

Además de lo anterior, hay que recordar que la inevitable acotación temporal de la tramitación parlamentaria de esta ley —dos o tres meses como máximo en unos u otros Parlamentos— provoca una restricción evidente de las posibilidades de acción de los órganos y los grupos parlamentarios, tanto respecto del examen del articulado y sus anexos, como de la presentación de enmiendas a los mismos. Téngase en cuenta que, conforme al calendario de tramitación que ha de aprobarse por la Mesa de Les Corts oída la Junta de Síndics (*art. 132. 1 del Reglamento de Les Corts*), la calificación y admisión a trámite del Proyecto de Ley por la Mesa ha de hacerse necesariamente el mismo día o al siguiente de la presentación de aquel en el Registro de la Cámara; el plazo de presentación de enmiendas queda restringido a siete días (*art. 132. 1 del Reglamento de Les Corts*), sin posibilidad de prórroga, y la Mesa de la Comisión dispondrá de un plazo mínimo para la resolver sobre calificación y admisión o no de las enmiendas presentadas, estando obligada a hacerlo cuanto antes para posibilitar la traducción de las enmiendas —en una Comunidad bilingüe como la nuestra— y la publicación del Informe de Ponencia o, en su caso, el Documento de Ordenación de Enmiendas (*art. 116. 5 del Reglamento de Les Corts*) con cuarenta y ocho horas de antelación, al menos, al inicio del debate del Dictamen en la Comisión. Esta extrema estrechez de los plazos puede provocar un debilitamiento o incluso una imposibilidad material de ejercicio por los órganos parlamentarios —la Mesa de la Cámara o la de la Comisión de Economía— de la obligación de examinar todos los documentos que ha de calificar, en la medida en que no llegue a disponer realmente en tiempo y forma de todos los documentos presentados.

Puede dar idea de la magnitud que estas actuaciones parlamentarias llegan a alcanzar, el hecho de que al Proyecto de Ley de Presupuestos para el ejercicio de 2007 se presentaron en Les Corts 5.778 enmiendas parciales. El debate de las mismas en Comisión duró tres días y sólo fue posible merced a la asignación, acordada por unanimidad, de sólo 15 segundos para la defensa de cada enmienda presentada al articulado, sólo seis segundos para la defensa de cada enmienda presentada a las secciones y la supresión del turno de réplica. A ello hay que añadir que la tramitación de este Proyecto de Ley

⁴⁰ VISIEDO MAZON, Francisco J.: “La tramitación de las leyes de presupuestos en los Parlamentos Autónomos. Aspectos generales.” *Jornades de Parlaments Autònoms. Corts Valencianes*. Valencia, 1985, pág. 158.

se hace discurrir paralelamente a la tramitación por procedimiento de urgencia, a solicitud del Consell, del Proyecto de Ley popularmente conocido como “*de acompañamiento*”, que suele tener un alto grado de importancia y complejidad, al incluir la modificación de numerosas normas legales en un mismo texto.⁴¹

Por último, hemos hecho referencia a lo dispuesto por el Estatuto en el art. 76. 1: “*Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consell para su tramitación*”. Ello supone que el importe global del estado de gastos y de la previsión de ingresos del proyecto que el Gobierno remite al Parlamento es inalterable sin su autorización. Esta posibilidad se encuentra regulada en los mismos términos por el art 114. 1 del Reglamento de Les Corts para el procedimiento legislativo ordinario. El propio art. 114 establece el procedimiento a seguir en tales casos. La Mesa de la Comisión en el trámite de calificación de enmiendas remitirá al Consell, por conducto de la Presidencia de Les Corts, las que a su juicio puedan estar incluidas en lo previsto en el apartado anterior. El Consell deberá dar respuesta razonada en el plazo de quince días, transcurrido el cual se entenderá que su silencio expresa conformidad. Por otra parte, el Consell podrá manifestar su disconformidad con la tramitación de enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios en cualquier momento de la tramitación, de no haber sido consultado en la forma que señalan los apartados anteriores. Finalmente, el art. 114. 4 establece que “*En el caso de discrepancia resolverá la Mesa de Les Corts.*”

En relación, específicamente, con la calificación y la admisión de las enmiendas parciales que se presenten al Proyecto de Ley de Presupuestos hay que señalar que existe una pequeña discordancia entre el art. 76. 1 del Estatuto de Autonomía y el art. 132. 1 del Reglamento de Les Corts. Este obliga a la Mesa de la Comisión a efectuar dicha calificación de acuerdo con los siguientes criterios:

*“a) Cada enmienda que suponga aumento de crédito, además de cumplir los requisitos generales, únicamente podrá ser admitida a trámite si propone una baja de igual cuantía en la misma sección.”*⁴²

41 La Ley 10/2006 de 26 de diciembre de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat, por ejemplo, contiene preceptos que introducen modificaciones en catorce normas legales anteriores.

42 Esta exigencia, similar a la prevista en el art. 133. 3 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se introduce por el Reglamento de Les Corts, aun cuando no está contemplada en el Estatuto de Autonomía. La doctrina ha considerado que comporta una restricción importante de las posibilidades políticas de enmendar el Presupuesto presentado por el Gobierno al Parlamento. Ello, “*imposi-*

b) Las enmiendas que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Consell para su tramitación.”

De la lectura conjunta e integrada de ambos textos parece desprenderse, en principio, la consecuencia de que sólo se solicitará la conformidad del Consell para su tramitación las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos que supongan una disminución de los ingresos, habida cuenta de que aquellas que supongan un aumento de los créditos no compensado por una baja de igual cuantía en la misma sección serán directamente inadmisibles.

En cualquier caso, mucho se ha escrito acerca del alcance y la justificación de estas y otras restricciones de la intervención del legislativo en la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos.⁴³

El Tribunal Constitucional ha declarado desde la STC 27/1981 que la especificidad de la función parlamentaria de aprobación del Presupuesto conecta con la peculiaridad de la Ley de Presupuestos, la cual se aprecia en el hecho de que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cámaras. Ciertamente es que el requisito de conformidad del Gobierno para toda enmienda que suponga aumento del gasto o disminución de ingresos es también una previsión constitucional y por tanto puede hablarse en este caso de una restricción constitucional de la amplitud del debate parlamentario.

La importancia y la excepcionalidad de estas restricciones han llevado a Tribunal Constitucional a afirmar, en primer lugar, que sólo pueden aplicarse en la medida en que el texto del Proyecto de Ley respete –en cuanto a su contenido– los límites específicos establecidos por la Constitución y la Jurisprudencia del propio Tribunal. El incumplimiento de dichos límites y la inclusión injustificada de otras materias en la

bilíta la presentación de estas alternativas, disminuyendo el significado del debate parlamentario, que si alguna razón tiene es la discusión sobre las distintas opciones políticas en la distribución de la misma cifra”. SANTAOLALLA, Fernando: op. cit. pág. 283. En el mismo sentido se expresa otras voces autorizadas: “Así, aquello que en un Presupuesto puede ser discutido políticamente, la estructura del gasto público, el peso de la incidencia estatal en un campo u otro de la actividad pública queda eliminado (o mejor, concentrado en las enmiendas de devolución), al no admitir la presentación a debate y votación enmiendas particulares que reflejen políticas globales alternativas.” MOLAS, Isidre y PITARCH, Ismael E.: op. cit. pág. 171.

⁴³ Una buena síntesis de los estudios realizados y las posiciones expresadas en la materia la realiza GARCIA ESCUDERO, Piedad, en su trabajo “Sobre la calificación de las Enmiendas de contenido presupuestario”, en Aranzadi. Repertorio del Tribunal Constitucional. Núm 13. Noviembre 2006. Thomson Aranzadi. Cizur Menor. Navarra 2006, pág. 46 a 55.

Ley de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional (STC 65/1987) y también, en último término, por afectar al principio de seguridad jurídica debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina (STC 65/1990). No hay que olvidar, por último, que esta restricción se proyecta además sobre otros debates parlamentarios ajenos al de aprobación de la propia Ley de Presupuestos, en la medida en que el texto constitucional (art. 134. 6) y los Reglamentos Parlamentarios establecen la necesidad de conformidad del Gobierno para la tramitación de cualquier otra proposición que comporte aumento del gasto o disminución de los ingresos.

Recientemente el Tribunal Constitucional ha dictado la STC 223/2006 de 6 de julio⁴⁴ en la que comienza afirmando que la ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado, la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro, la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. Así como la primera sólo se pierde en los casos expresamente establecidos (*con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza*), la segunda se conserva a lo largo del período de vigencia natural (*o prorrogada*) del presupuesto. Concluye la Sentencia declarando que el fundamento de la facultad que se le reconoce al Ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar el instrumento económico de su acción de gobierno es el siguiente: *“el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución. Puede pretender, en definitiva, que sólo sea relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta.”* A juicio del Tribunal esta facultad del Ejecutivo *“viene justificada como consecuencia de la asunción de los principios básicos del llamado “parlamentarismo racionalizado” por parte tanto del Texto constitucional español como de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas.”*

⁴⁴ Esta Sentencia estima el recurso de inconstitucionalidad 3449/97, interpuesto por ochenta y un Senadores del Grupo Socialista, respectivamente, contra los arts. 111.1 (*párrafo segundo*) y 121.4 (*párrafo segundo*) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma llevada a cabo por Acuerdo del Pleno de la Cámara en sesión de 29 de mayo de 1997. Dichos preceptos regulan un sistema que asigna al Pleno de la Asamblea la competencia para resolver las discrepancias que puedan existir entre la Junta de Extremadura y la Asamblea, una vez expresada la disconformidad de aquella respecto a la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que comporten un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos.

El resultado de todas estas consideraciones es que el Tribunal declara inconstitucionales los preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura que regulan un sistema que asigna al Pleno de la Asamblea la competencia última para resolver las discrepancias que puedan existir entre la Junta de Extremadura y la Asamblea, una vez expresada la disconformidad de aquella respecto a la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que comporten un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos.⁴⁵ La razón de dicha declaración es que la introducción reglamentaria de aquella regla comporta la modificación de la *“prevista en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, que en su artículo 60 b) establece que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura la conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, sin prever los límites a dicha potestad que se derivan de las normas recurridas. Tales normas, por tanto, alteran el sistema de relaciones entre la Junta y la Asamblea previsto estatutariamente...”*; *“...que, respecto al necesario respeto a los compromisos económicos asumidos mediante la aprobación por dicha Asamblea del presupuesto de la Comunidad Autónoma, elaborado y ejecutado por el Consejo de Gobierno de la Junta, y examinado, enmendado, aprobado y controlado por la Asamblea [art. 60 a) EAE], es claro en el sentido de que solamente se podrán alterar dichos compromisos con el consentimiento del Ejecutivo autonómico...”*.

El planteamiento formulado y la conclusión alcanzada por el Tribunal Constitucional en este caso llevan la doctrina del parlamentarismo racionalizado a consecuencias exageradas que potencian hasta un punto desaconsejable la posición del Gobierno —como autor del Proyecto de Ley de Presupuestos y titular de la potestad de ejecución de la Ley que finalmente sea aprobada— frente a la posición del Parlamento, en cuanto titular de la potestad de aprobación de la Ley de Presupuestos y sede ante la cual el Gobierno habrá de rendir las cuentas de la gestión que realice en el ejercicio correspondiente. Esta construcción teórica, que minuciosamente se teje en la propia Sentencia, ha cosechado merecidas críticas doctrinales que compartimos plenamente.⁴⁶

45 El art. 114. 4 del Reglamento de Les Corts establece, para el supuesto de que se produzca una discrepancia semejante, que *“... resolverá la Mesa de Les Corts.”*

46 PULIDO QUECEDO, Manuel: *“Sobre cuestiones parlamentarias de índole presupuestaria”*, en Aranzadi. Repertorio del Tribunal Constitucional. Núm 13. Noviembre 2006. Thomson Aranzadi. Cizur Menor. Navarra 2006, pág. 12. Véase también, GARCIA ESCUDERO, Piedad: *op. cit.* pág. 55.

VI EL PRESUPUESTO DE LA GENERALITAT PUEDE MODIFICARSE PERO NO NECESARIAMENTE MEDIANTE UNA LEY

El Estatuto de Autonomía no contiene una previsión específica respecto a la posibilidad o el cauce preciso para efectuar modificaciones de los Presupuestos de la Generalitat, una vez han sido aprobados por Les Corts mediante la correspondiente Ley, es decir, en el curso del ejercicio presupuestario. No existe en el texto estatutario un precepto que se corresponda con el apartado 5 del art. 134 CE, conforme al cual *“Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.”* Tan sólo el art. 76 del Estatuto, en su apartado 1 –que es similar al apartado 6 del art. 134 CE- dispone que *“Toda proposición... que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consell para su tramitación.”* Esta norma no resuelve, sin embargo, la cuestión arriba planteada.

A la vista del silencio estatutario, para conocer qué habilitación jurídica tiene la realización de tales modificaciones presupuestarias, para determinar los supuestos en que esta sean posibles, la regulación de los procedimientos que deban instruirse y a quién se asigna la competencia final para aprobarlas, hay que acudir al TRLHP-GV y, complementariamente, a la propia Ley de Presupuestos que cada año aprueban Les Corts.

La regulación contenida en las normas citadas toma como referencia genérica los preceptos de la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en cuyos art. 51 a 60 se regulan los distintos supuestos de modificaciones de los créditos presupuestarios que pueden efectuarse y en cuyos art. 61 a 63 se detallan los supuestos en que la competencia para aprobarlas corresponde respectivamente a las Cortes Generales —mediante ley— al Gobierno, al Ministerio de Hacienda, a cada uno de los Ministros o a los presidentes y directores de los organismos autónomos, entidades públicas y entidades de la Seguridad Social. Estos preceptos se complementan por las *Normas de modificación y ejecución de los créditos presupuestarios* que se contienen en los art. 8 a 14 de la Ley 42/2006 de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2007.

En consonancia con lo establecido en la Ley General Presupuestaria y en virtud de lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, la competencia de Les Corts se ve reducida a la tramitación y aprobación parlamentaria de proyectos de ley de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, cuando haya de realizarse algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no existiera crédito en el presupuesto de la Generalitat, o el consignado fuera insuficiente y concurran además determinados supuestos. Estos vienen definidos en el art. 32 del TRLHP-GV que obliga al Conseller de Economía y Hacienda a ordenar la incoación de un expediente de concesión de crédito extraordinario, o de suplemento de crédito sólo en el supuesto de que su aprobación llevase aparejada alguna de las siguientes modificaciones del presupuesto de la Generalitat:

- a) Alteración en la suma global de sus créditos.
- b) Cuando se aumentasen los créditos para gastos corrientes en detrimento de los créditos aprobados para gastos de capital, con la excepción señalada en el apartado d) del artículo 33.
- c) Cuando se modificara la distribución que por grupos funcionales establezca la programación económica para el período de su vigencia.

En tales casos, el Conseller de Economía y Hacienda someterá al Gobierno Valenciano el acuerdo de enviar a las Cortes Valencianas el correspondiente proyecto de Ley de concesión de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito con sujeción a los mismos trámites y requisitos que la Ley de Presupuestos.⁴⁷

Hecha exclusión de lo anterior, la Ley 11/2006 de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2007 dispone en su art. 17 que constituyen modificaciones presupuestarias las siguientes:

⁴⁷ Cuando la necesidad de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito se produjese en las entidades autónomas de la Generalitat ha de estarse a lo previsto en el art. 34 del TRLHP-GV. En tales casos, si ello significase un aumento en sus créditos, la concesión corresponderá al Conseller de Economía y Hacienda cuando su importe no exceda del 5 % de los créditos consignados en los presupuestos de las entidades autónomas referidas, y al Gobierno Valenciano en los casos en que, excedido el citado porcentaje, no alcance el 15 %. Los citados porcentajes se aplicarán de forma acumulada en cada ejercicio presupuestario. En los restantes supuestos la aprobación corresponderá a las Cortes Valencianas.

- a) Las de las consignaciones de los créditos de los respectivos programas del presupuesto.
- b) Las producidas en la relación de objetivos de los programas aprobados en el presupuesto.
- c) Las modificaciones en el destino expreso de los créditos para transferencias, que supongan afectación o desafectación del carácter nominativo.
- d) La inclusión o supresión de proyectos en el anexo de inversiones reales y la inclusión o supresión de operaciones financieras.
- e) La inclusión o supresión de líneas de subvención, así como la variación de sus importes previstos y datos descriptivos esenciales.
- f) La variación de los importes previstos en los proyectos de activos financieros.

Para conocer la dimensión de las modificaciones presupuestarias que pueden aprobarse por el Consell, la Consellería de Economía y Hacienda o las distintas Consellerías, sin otro control parlamentario que el que pueda producirse a resultas de la información que debe darse a posteriori, periódicamente, a Les Corts por el propio Consell, hay que complementar los preceptos del TRLHP-GV con los de la Ley de Presupuestos de la Generalitat para cada ejercicio. En virtud de todo ello, cuando las necesidades de crédito en los casos de inexistencia o insuficiencia presupuestaria no llevasen aparejadas ninguna de las modificaciones del presupuesto que exigen la tramitación y aprobación de un proyecto de ley, el art. 32 y ss del TRLHP-GV habilitan la posibilidad de efectuar las siguientes modificaciones presupuestarias:

1. El Gobierno Valenciano, a propuesta del Conseller de Economía y Hacienda, podrá acordar habilitaciones de crédito en el primer caso, y transferencias de crédito en el segundo.⁴⁸

⁴⁸ El art. 18 de la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2007 permite al Consell, a propuesta de la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo, la autorización de las siguientes modificaciones presupuestarias:

- a) Las transferencias y habilitaciones entre créditos de diferentes programas, con las limitaciones que recogen los artículos 32 y 33 del TRLHP-GV, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell.
- b) La inclusión de líneas de subvención, proyectos de inversión y operaciones financieras no contemplados en planes o programas sectoriales previamente aprobados por el Consell.
- c) Las modificaciones en la relación de objetivos de los programas.

2. El Conseller de Economía y Hacienda, a propuesta de las respectivas Consellerias, podrá acordar modificaciones del presupuesto por generación o transferencia de créditos; las primeras en la forma que reglamentariamente se establezca y las últimas siempre que se realicen entre créditos de un mismo programa.⁴⁹

3. El Conseller de Economía y Hacienda podrá acordar las modificaciones técnicas en la estructura, contenido y distribución de los créditos del presupuesto que no afecten a la cuantía de las dotaciones autorizadas durante el ejercicio corriente que se deriven de las variaciones orgánicas acordadas por los órganos competentes (*art. 35*).

d) La afectación o desafectación del carácter nominativo de los créditos para transferencias, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 45 y 46 del TRLHP-GV, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell.

e) La supresión de líneas de subvención, así como la variación de los importes previstos en las de carácter nominativo.

f) La variación de los importes previstos en las líneas de subvención que financian las operaciones corrientes y de capital de las empresas de la Generalitat, así como la variación de los de las entidades autónomas que se deriven de lo previsto en el artículo 34 del TRLHP-GV, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell.

g) La variación de los importes previstos en los proyectos de activos financieros.⁷

49 El art. 19 de la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2007 permite a la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo, a propuesta, en su caso, de las consellerias interesadas, la autorización de las siguientes modificaciones presupuestarias:

a) Las habilitaciones y transferencias de crédito, con las limitaciones que recogen los artículos 32 y 33 del texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell, siempre que los créditos afectados pertenezcan a un mismo programa.

b) Las generaciones, anulaciones y no disponibilidades de crédito en el estado de gastos, conforme a lo previsto en el artículo 37 del texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell.

c) Las habilitaciones y transferencias, incluso entre diferentes programas presupuestarios, que tengan por objeto reajustar los créditos vinculados al Fondo de Compensación Interterritorial y a los Fondos Estructurales de la Unión Europea.

d) Las habilitaciones y transferencias de crédito que se deriven de reorganizaciones administrativas o competenciales, y aquéllas que resulten necesarias para obtener una adecuada imputación contable.

e) La incorporación de remanentes y resultados de los créditos del ejercicio anterior, sea cual fuere su naturaleza económica, que garanticen compromisos de gastos contraídos hasta el último día del ejercicio presupuestario y que, por motivos justificados, no se hayan podido realizar durante el mismo, tanto si corresponden al presupuesto del Sector Administración General de la Generalitat, como a los de sus entidades autónomas.

Con la incorporación de remanentes podrán determinarse las condiciones y plazos de gestión de los mismos dentro, en cualquier caso, del ejercicio en el que se acuerde su incorporación.

f) La variación en los importes previstos en las líneas de subvención que no tengan carácter nominativo, así como aquellas que financiando operaciones corrientes y de capital de las entidades autónomas se deriven de lo previsto en el artículo 34 del texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell.

g) La inclusión de líneas de subvención, proyectos de inversión y operaciones financieras derivados de la ejecución de planes o programas sectoriales, previamente aprobados por el Consell, así como la de aquellos proyectos que tengan por objeto obras de reparaciones menores o la dotación de medios materiales necesarios para el mantenimiento del nivel de prestación de los servicios. Asimismo, podrá autorizar la modificación en la relación de objetivos y acciones y la inclusión o supresión de líneas de subvención, proyectos de inversión y operaciones financieras, que se deriven exclusivamente de generaciones y anulaciones de crédito de carácter finalista.

h) La inclusión de líneas de subvención, que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 45.b) y 46.1 del TRLHP-GV, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell, tengan por objeto dar cobertura presupuestaria a la suscripción de convenios, así como las previstas en el artículo 45.c) del mismo texto refundido.

i) Las transferencias derivadas de la distribución de los fondos que se consignen en el programa «Gastos Diversos».

j) Las que sean necesarias para dotar los créditos de los conceptos de gastos detallados en el artículo 29.4 del texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell, hasta una suma igual a las obligaciones cuyo reconocimiento sea preceptivo.

4. Los Consellers podrán acordar transferencias y habilitaciones de créditos globales a los específicos del mismo capítulo. Los estados de gastos del presupuesto indicarán los créditos globales a los que podrá aplicarse esta norma (*art. 36*).⁵⁰

Como ya dijimos, esta simbiosis de textos normativos es similar a que se produce, a nivel estatal, entre los art. 61 a 63 de la Ley General Presupuestaria y, por ejemplo, los art. 8 a 14 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2007. En cualquier caso, con una u otra dimensión, ambos supuestos son suficientemente representativos de una misma realidad: las restricciones a la intervención del Parlamento en las fases de elaboración, discusión y aprobación de la Ley de Presupuestos se convierten en una categoría superior en la fase de ejecución presupuestaria, durante la cual la capacidad del ejecutivo de efectuar modificaciones de créditos presupuestarios, al margen del Parlamento, es de tal calibre que puede llegar a alterar la identidad del Presupuesto que fue aprobado por el Legislativo.

VII ¿LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT ES LA CLAVE DEL PARLAMENTARISMO VALENCIANO?

Como dijimos al principio, el Estatuto de Autonomía confiere a la función parlamentaria de aprobación de los Presupuestos de la Generalitat una posición preeminente en el conjunto de las funciones que se asignan en el art. 22 de dicha norma a Les Corts. La consideración de la función presupuestaria del Parlamento como una función capital del sistema político está en línea con la doctrina y la jurisprudencia constitucional que, resaltando la conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria,

50 El art. 20 de la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2007 permite a las personas que tengan asignada la titularidad de las Consellerías respectivas autorizar, previo informe favorable de la Intervención Delegada correspondiente, las siguientes modificaciones presupuestarias:

a) Transferencias de crédito entre los capítulos II del presupuesto de gastos de los diferentes programas adscritos a la Conselleria de que fuesen titulares, incluso entre programas pertenecientes a grupos funcionales distintos.

b) Ajustes en la dotación de líneas de subvención, ya sean de naturaleza corriente o de capital, siempre que concurren las siguientes circunstancias:

1.º Que se trate de líneas de subvención de carácter genérico.

2.º Que los ajustes se produzcan dentro de un mismo capítulo y programa presupuestario.

3.º Que no disminuyan líneas de subvención que recojan obligaciones que, por su naturaleza o por las características de las personas que resulten beneficiarias, sean de ineludible cumplimiento para la Generalitat.

4.º Que no supongan la supresión o inclusión de líneas de subvención.

5.º Que no alterando la distribución de fondos finalistas y propios asociados en el conjunto del capítulo, permitan cumplir las actuaciones objeto de cofinanciación.

6.º Que no supongan desviación o alteración de los objetivos del programa.

c) Reapertura de líneas de subvención y proyectos de inversión existentes en ejercicios anteriores derivada de la existencia de compromisos pendientes debidamente adquiridos, siempre que la misma se realice mediante ajuste dentro del mismo capítulo y programa presupuestario.

han declarado que el presupuesto es la clave del parlamentarismo, lo cual es además coherente con la configuración de Les Corts como la *“piedra angular del autogobierno valenciano”*⁵¹.

Parece, sin embargo, que el contenido de los preceptos que el Estatuto de Autonomía dedica al Presupuesto de la Generalitat es insuficiente para obtener un juicio concluyente acerca de la posición y la intervención del Parlamento en el conjunto del denominado *“ciclo presupuestario”*; por tal habrá que entender los diversos procesos que posibilitan la elaboración del proyecto de ley de Presupuestos, su examen, enmienda, debate y aprobación mediante una ley, las modificaciones del Presupuesto tras ser aprobado por el Parlamento, la ejecución de las previsiones presupuestarias, la liquidación y rendición de cuentas del ejercicio presupuestario y, finalmente, el control externo de la ejecución del presupuesto por instituciones que dependen del propio Parlamento.

Una valoración semejante exigiría el examen de la normativa legal infraestatutaria e incluso de ciertas normas legales dictadas por el Estado que inciden de manera general sobre la función y la importancia del Presupuesto anual en escenarios económicos que exigen cada vez más una programación plurianual del gasto público.⁵² Hay que tener en cuenta, además, que no hablamos de una realidad circunscrita al Presupuesto de la Generalitat. La intensidad y la generalización de los fenómenos descritos han llevado a la doctrina a considerar posible el nacimiento de una concepción diferente del Presupuesto, que ya no *“expresé tanto la supremacía absoluta del legislativo sobre el ejecutivo cuanto la cooperación y coordinación entre ambos para el diseño y posterior ejecución de la actividad financiera en la vertiente del gasto”*.⁵³ Frente al tradicional esquema de la división de poderes, el Presupuesto sería, más que una Ley de autorización del gasto, una ley de regulación u ordenación jurídica del gasto público, en suma, la manifestación de un poder indiviso entre el legislativo y ejecutivo para su elaboración, aprobación, ejecución y control.

No es este el lugar adecuado para abordar en profundidad un análisis de estas cuestiones. Más bien es, tan sólo, el momento de invitar a una reflexión final acerca del efec-

51 MARCO MARCO, Joaquín: *“La potenciación de Les Corts como institución de autogobierno”*. Un Estatuto para el Siglo XXI. Volumen II. Revista Valenciana d’Estudis Autònoms. Presidencia de la Generalitat Valenciana. Valencia, 2006, pág. 99.

52 Art. 28 y ss. de La Ley General Presupuestaria.

53 MARTIN QUERALT, Juan, y otros: *op. cit.* pág. 731.

to que puede llegar a producir sobre la misma institución presupuestaria, en un futuro no muy lejano, esta erosión constante a que se ve sometida, desde muy diversos flancos, la función presupuestaria del Parlamento. Ya lo han advertido opiniones autorizadas, afirmando que *“la realidad demuestra día a día el socavamiento que paulatinamente se produce de las competencias parlamentarias en materia presupuestaria, basta el extremo de que esta es una de las vertientes donde más salta a la vista la crisis actual de la institución parlamentaria”*.⁵⁴

La subsistencia de potestades exorbitantes de los Gobiernos y correlativas restricciones a la acción parlamentaria en la tramitación de la Ley de Presupuestos, la habilitación progresiva de nuevos campos de modificación presupuestaria por el ejecutivo al margen del Parlamento, la desactivación del carácter limitativo del crédito presupuestario sobre el gasto público y la correspondiente atenuación de los efectos jurídicos negativos asociados tradicionalmente a la asunción indebida de compromisos de gasto sin consignación presupuestaria⁵⁵, la proliferación de escenarios plurianuales de programación del gasto son, entre otros, fenómenos que nos obligan a preguntarnos si puede seguir subrayándose *“la importancia capital de la existencia de una Ley de Presupuestos en vigor”*⁵⁶ y afirmándose que el debate presupuestario es el más importante del año para el Parlamento y para la sociedad que en el mismo se halla representada.

Tal vez, esto es más bien un deseo, las rígidas exigencias derivadas de la aplicación general del principio de estabilidad presupuestaria,⁵⁷ aun cuando produzcan un evidente efecto limitativo de la libertad de configuración del Presupuesto anual, puedan producir un efecto recuperador de la transcendencia del Presupuesto como instrumento para la articulación efectiva de aquel principio, para la programación y control del gasto público y, por ende, del papel reservado al Parlamento en la definición de los objetivos presupuestarios y en la determinación última de su contenido.

54 CAZORLA PRIETO, Luis María: *Derecho Financiero y Tributario (Parte General)*. Thomson Aranzadi. Elcano (Navarra), 2006, pág. 224.

55 En este sentido, puede examinarse la modificación de los apartados 2. d) y 3 del art. 59. bis del TRLHP-GV, introducida por los art. 21 y 22 de la Ley 10/06 de 26 de diciembre de Medidas Fiscales, de gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat.

56 MOLAS, Isidre y PITARCH, Ismael E. *op. cit.* pág. 169.

57 Hay que advertir que la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, sujeta a las Comunidades Autónomas al objetivo común de la estabilidad presupuestaria, pero deja a los Parlamentos Autonómicos al margen del debate y la decisión sobre la fijación de los objetivos trienales de estabilidad presupuestaria.

Bueno sería encontrar modos —tal vez lo lleguen a ser las emergentes Oficinas Presupuestarias de los Parlamentos— de impedir que continúe diluyéndose, con grave riesgo de desaparecer del todo, la importancia capital que la Ley de Presupuestos y el correspondiente debate parlamentario han tenido hasta ahora. Mejor sería, además, hallar la forma de introducir mecanismos que revitalizaran este especialísimo debate, para no caer de nuevo en lo que un Ilustre Diputado y cronista parlamentario escribiera hace ya algunos años: *“Ante una veintena de diputados que no podían disimular su aburrimiento, continuó esta tarde la discusión de los Presupuestos Generales del Estado”*.⁵⁸

58 PRIETO, Indalecio: “Este presupuesto no es el presupuesto ideal, ni estos ministros son los ministros ideales”. *op.cit.* pág. 314.