

EL INCUMPLIMIENTO DEL GOBIERNO DE LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES

(La prórroga de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma
del País Vasco)

ISABEL M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ

«La votación del Presupuesto hoy no es, como en tiempos antiguos, las peticiones que hacían los reyes a sus súbditos, y sin las cuales se pasaban, tres, cuatro y más años; la votación del impuesto hoy es pura y simplemente la votación de toda la organización política, administrativa, militar, eclesiástica y económica de un país; en una palabra, es la votación de todo el Gobierno en su acepción más lata».

A. ULLOA (Debate CE 1869- DSC pág. 1915) (1)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO: a) *Naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos Generales.* b) *Monopolio de iniciativa legislativa del Gobierno en materia presupuestaria.* c) *La figura de la prórroga del Presupuesto: otros sistemas posibles.* d) *¿Existe una obligación del Gobierno de presentar los presupuestos?*—POSIBLES VÍAS DE RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO: a) *Exigencia de responsabilidad política.* b) *Resolución jurisdiccional del conflicto.* c) *Artículo 23 CE, según la amplia visión del TC: ¿única alternativa viable?*

INTRODUCCIÓN

En estos últimos tiempos, dentro de la crisis institucional sufrida por el País Vasco al final de la pasada legislatura —aunque más de un dirigente político del partido que gobernaba en minoría insistiese en negar su existencia—, uno de los puntos que más controversia suscitó, fue, sin duda, el de la decisión del

(1) Recogido en *Monarquía y Democracia en las Cortes de 1869* (edición a cargo de A. M. CALERO), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pág. 70.

Gobierno Vasco de no presentar un proyecto de Ley de Presupuestos Generales para el año 2001, recurriendo así (por segunda vez en la misma legislatura) a la prórroga de unos Presupuestos que, en su día, habían sido aprobados por el Pleno del Parlamento con mayoría simple (2).

Entre los principales argumentos esgrimidos por las fuerzas de la oposición en contra de la decisión del Gobierno vasco, se sostuvo que «el acto de prórroga presupuestaria no es legal», porque podría «estar viciado por el incumplimiento de la presentación de estos presupuestos», al no haberse observado la obligación legal de presentar un proyecto de Ley de Presupuestos Generales antes del 1 de noviembre. En este sentido, se añadía, la presentación de los Presupuestos no constituye sólo un derecho, sino también una obligación del Gobierno vasco; de modo que al privarse al Parlamento de su competencia de aprobar los Presupuestos, también «quedan mermados los derechos» de los diputados regionales. Según estas mismas posiciones críticas, la prórroga de los Presupuestos sólo sería posible en caso de que el Parlamento no hubiese aprobado en tiempo una nueva Ley de Presupuestos Generales para el siguiente ejercicio, sin que en ningún caso ello constituyese una alternativa disponible para el Ejecutivo.

A partir de la concreta situación política originada por la decisión (o, más exactamente, omisión) del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, intentaremos llevar a cabo un análisis de éstos y otros argumentos, que sostienen la existencia de una obligación por parte del Ejecutivo, de presentar ante el Parlamento su proyecto de Ley de Presupuestos dentro del plazo legalmente previsto. Si de este examen se derivara la existencia de tal obligación, el siguiente paso deberá ser, lógicamente, la determinación de las posibles vías (jurisdiccionales y/o político-institucionales) de resolución del conflicto y, en su caso, de exigencia del cumplimiento efectivo de dicha obligación al Consejo de Gobierno vasco.

LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO

a) *Naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos Generales*

Con independencia de su consideración como ejercicio de función legislativa ordinaria, aunque con algunas especialidades (teoría ésta sostenida por una

(2) Gracias al apoyo de Euskal Herritarrok del que el Partido Nacionalista Vasco disponía en el momento de la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales para el año 2000. Tras la ruptura de la coalición, sin embargo, el PNV pasó a contar con sólo 27 escaños frente a los 32 de PP, PSE y UA.

reiterada jurisprudencia del TC (3) y por la mayoría de la doctrina actual), o de su consideración como ejercicio de una función autónoma, más próxima a la del control parlamentario [según defienden autores como Escribano López (4), Fernández Carnicero o Hinojosa Torralvo (5)]; lo único indiscutido parece ser la existencia de un reparto de roles entre el Gobierno y el Parlamento, como resultado del principio de competencia presupuestaria. Por ello, y aunque sin duda éste constituye un interesantísimo objeto de debate doctrinal (y también judicial, según se deriva de una reciente y polémica sentencia de la Audiencia Nacional), lo cierto es que carece de relevancia a los efectos del tema que ahora nos ocupa, por cuanto las conclusiones que se derivan de las distintas teorías enunciadas no presentan diferencias significativas en lo que tocante a dicho reparto de papeles entre el Gobierno y el Parlamento.

Sin embargo, parece ya llegado el momento de superar definitivamente los esquemas del pasado, que, en este caso, constituían además una importación de categorías del Derecho comparado, pertenecientes a sistemas institucionales distintos y, en cierto modo, incompatibles con el nuestro. Si en la monarquía dualista prusiana, el Presupuesto podía ser considerado como un mero documento contable que el Parlamento meramente ratificaba, aquí y ahora la realidad es muy diferente y tremendamente más compleja. Porque lo cierto es que mediante la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales, el Parlamento ejerce simultáneamente diversas funciones, entre las que, al menos, pueden distinguirse claramente la potestad legislativa, la financiera (o, lo que es lo mismo, la fijación del régimen de ingresos y gastos del sector público) y la de control de la acción y la política del Gobierno. La aprobación de los Presupuestos por el Parlamento va precedida, asimismo, por unas fases de debate y enmienda que implican una intervención activa y directa del Parlamento en uno de los

(3) Ya desde la temprana STC 27/1981 el Tribunal Constitucional ha venido considerando la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado como una competencia específica desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado.

(4) F. ESCRIBANO LÓPEZ [*Presupuesto del Estado y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, págs. 300-301] se refiere a la presentación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales como un «acto del Gobierno en cuanto tiene atribuida esa competencia de inicio del proceso no en el sentido de ostentar en todo momento su titularidad absoluta». Pero seguidamente afirma que la propia existencia de límites internos supone «una característica lógica de la función configurada en el texto constitucional, que la hace indelegable, irrenunciable y de ejercicio exclusivo por parte de las Cámaras».

(5) Por su parte, J. J. HINOJOSA TORRALVO («La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites», *Revista de Derecho Financiero*, núm. 62, 1988, pág. 237) afirma que «... hay que admitir que la dirección de la actuación del Gobierno corresponde al Parlamento como máxima expresión de la soberanía popular. Pero no está identificada, en principio, con la genérica potestad legislativa del Estado —como ha afirmado el TC—».

aspectos más trascendentales de la vida económica del Estado o de la Comunidad Autónoma y, en general, de cualquier sistema parlamentario, ya que «[l]a discusión del presupuesto en el Pleno, constituye, por antigua tradición, la ocasión para un amplio examen sobre el *indirizzo politico* del gobierno en los sectores concretos, y para la indicación de las directivas y perspectivas futuras» (6).

b) *Monopolio de iniciativa legislativa del Gobierno en materia presupuestaria*

Entendiendo por iniciativa legislativa «el conjunto de actuaciones que ponen en marcha el procedimiento legislativo», o, en otras palabras, aquel «impulso necesario para la elaboración de la ley» (7), la atribución en exclusiva de la elaboración de la Ley de Presupuestos Generales al Ejecutivo constituye sin duda una de las especialidades procedimentales más relevantes de esta clase de leyes. Concretamente, aunque el artículo 27.4.º del Estatuto del País Vasco (EPV) atribuye, con carácter general, la iniciativa legislativa a los miembros del Parlamento, al Gobierno y a los órganos forales de los Territorios Históricos, así como a la iniciativa popular; posteriormente, en su artículo 44 (8) establece que «los Presupuestos Generales del País Vasco serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco, de acuerdo con las normas que éste establezca».

Esta reserva al Gobierno de la iniciativa legislativa en materia presupuestaria se ha basado tradicionalmente en dos órdenes de justificaciones: por un lado, el Ejecutivo dispone de los datos necesarios para la elaboración de los proyectos de economía financiera, para lo cual cuenta con los técnicos de la Administración y toda la infraestructura de la misma. Por otra parte, no puede olvidarse que, al fin y al cabo, es el Gobierno el auténtico responsable de la ejecución de las políticas contenidas en el documento presupuestario. En definitiva, puesto que es el Ejecutivo quien dispone de todos los datos, conoce todas las necesidades del sector público, cuenta con todo el apoyo «logístico» y, sobre todo, es el órgano encargado de la ejecución efectiva del Pre-

(6) P. VIRGA: *Diritto Costituzionale*, 9.ª ed., Giuffrè, Milán, 1979, pág. 176.

(7) P. BIGLINO CAMPOS: *Voz Iniciativa legislativa*, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, Civitas, Madrid, 1995, págs. 3596-3597.

(8) Que tiene su correlato en el artículo 134.1 CE: «Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación».

supuesto, ¿qué otra cosa más lógica que dejar en sus manos la preparación del mismo?

Probablemente sea ésta una de las más claras muestras de lo que se entiende actualmente por gobierno parlamentario: al Ejecutivo corresponde la dirección política, el gobierno efectivo, mientras que el Parlamento permanece como «foro para el debate público y la crítica de dichos actos de gobierno» (9). La función de dirección política —que en el ámbito estatal el artículo 97 CE atribuye al Gobierno, y en el ordenamiento vasco, el artículo de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre «Ley de Gobierno», al Consejo de Gobierno de dicha Comunidad Autónoma (10)—, se concreta en diversas competencias y, más específicamente, constituye la principal justificación de las especialidades que caracterizan a las Leyes de Presupuestos Generales, como ha reconocido reiteradamente el Tribunal Constitucional.

Dicho lo cual, aun asumiendo esta preponderancia, por así decir técnica del Ejecutivo, en esta primera fase del procedimiento legislativo presupuestario, no es posible olvidar que el Parlamento desempeña una labor esencial como centro de discusión de las distintas propuestas y alternativas posibles, puesto que, como ha destacado Aragón Reyes (11), «el Parlamento representa a todo el pueblo y el Gobierno sólo a la mayoría. Por ello ha de quedar reservada a la ley parlamentaria la regulación de determinadas materias (y no sólo las generales decisiones)».

c) *La figura de la prórroga del Presupuesto: otros sistemas posibles*

Ya en su día, el tema de la regulación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Concretamente, los ar-

(9) J. A. G. GRIFFITH, M. RYLE y M. A. J. WHEELER-BOOTH [*Parliament*, Sweet & Maxwell, London, 1989, pág. 10]: «This is the meaning of the phrase «parliamentary government»: not government by Parliament, but government through Parliament. The Government may govern, but Parliament is the forum for the public debate and criticism of those acts of government. Parliament is essentially a debating body».

(10) A. RALLO LOMBARTE: [*La iniciativa legislativa en el Derecho autonómico*, Publicaciones de la Universidad Jaume I, Castellón, 1993, pág. 82]: «El fundamento de la atribución al Consejo de Gobierno de la competencia exclusiva de iniciativa legislativa presupuestaria se encuentra en la función de dirección de la Comunidad Autónoma que los Estatutos de Autonomía le atribuyen».

(11) M. ARAGÓN REYES: «La función legislativa de los Parlamentos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16 (1986), págs. 287-312.

tículos 7, 8 y 9 de la Ley 12/1983, de 22 de junio, reguladora de los Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, que trataban la cuestión de la temporalidad y vigencia de las Leyes de Presupuestos, fueron declarados inconstitucionales por la STC 14/1986, de 31 de enero. Y ello porque, a pesar de que en los artículos 134.4 CE y 21.1 de la LOFCA se prevé la figura de la prórroga automática, los artículos derogados de la Ley Vasca reconocían sólo una vigencia anual a la Ley de Presupuestos (12). El Tribunal Constitucional entendió que al tratarse de una regla relativa a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas constituía una competencia estatal, según el artículo 149.1.8.º CE, por lo que el legislador autonómico no podía establecer una regulación distinta.

De este modo, actualmente, la regulación general de la presentación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales de Euskadi se contiene con bastante precisión en el artículo 6.4.º del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (Decreto legislativo 1/1997, de 11 de noviembre). Asimismo, en el artículo 5.4.º del citado Texto Refundido se establece el principio de anualidad del Presupuesto, con una mención muy indirecta a la posibilidad de prorrogarlos en el artículo 6.3.º de ese mismo texto legislativo (13). Finalmente, la regulación del alcance y los efectos de dicha eventual prórroga se encuentra en el Título IX de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi de 20 de diciembre de 1983 que, sin embargo, no establece ni en qué supuestos cabe aquella ni a qué límites debe sujetarse.

El origen de la prórroga automática, como mecanismo de prolongación de la vigencia de los Presupuestos ante la falta de aprobación de unos nuevos dentro del plazo previsto, se explica por la necesidad de evitar hipotéticas situaciones de inexistencia de Ley de Presupuestos, que supondrían una auténtica (e intolerable) paralización de la vida del Estado. Es importante señalar también que, aunque ésta fuese la opción adoptada por el constituyente español, la prórroga no es la única solución posible ante una hipótesis de falta de aprobación de la Ley de Presupuestos en el plazo previsto. De hecho, un breve recorrido por nuestra historia constitucional y, más aún, por los actuales ordenamientos

(12) Lo cual se justificaba desde la característica opción del ordenamiento jurídico vasco de distinguir legalmente entre Presupuestos Generales y Ley de Presupuestos Generales, según pone de manifiesto J. J. ABAD PÉREZ («Antecedentes y documentación necesarias para pronunciarse sobre los proyectos de Ley de Presupuestos», en SÁINZ MORENO-DA SILVA OCHOA: *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1989, pág. 72).

(13) «En el supuesto de que existan normas legislativas de modificación o complemento de las contenidas en las Leyes de Presupuestos Generales de Euskadi, aquéllas tendrán la misma naturaleza y régimen que éstas, *con independencia de cuál sea el período de vigencia, ordinario o prorrogado*, en que incidan». Artículo 6.3. del ya mencionado Texto Refundido (cursiva nuestra).

jurídicos de nuestro más inmediato entorno, prueba claramente que existen otras varias alternativas. En nuestra historia constitucional más reciente tenemos, por una parte, ejemplos de previsiones de prórrogas automáticas, tanto en el artículo 85.2 de la Constitución de 1876, como en el más inmediato antecedente del artículo 54.1.2 de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967. En cambio, aunque en el artículo 107.3 de la Constitución de 1931 se preveía también la prórroga del Presupuesto del ejercicio anterior, ésta se hacía por trimestres y con un máximo de cuatro prórrogas (14).

Respecto de los países de nuestro entorno, en Alemania el artículo 110.4 de la Ley Fundamental de Bonn también permite la continuidad de la vigencia de la Ley de Presupuestos hasta la promulgación de la siguiente, aunque, a diferencia de lo que ocurre en nuestro ordenamiento, el artículo 111 especifica cuáles son los gastos que se le permite realizar al Gobierno, así como la manera de financiarlos. En Italia, por su parte, la Constitución exige en su artículo 81 la necesaria aprobación de una ley por el Parlamento para conceder al Gobierno la ejecución provisional del Presupuesto, con una duración máxima de cuatro meses, proporcional a la doceava parte del Presupuesto (en definitiva, una versión limitada del mecanismo conocido como *douzièmes provisoires* de la IV República francesa). De este modo, a partir de mayo, y concluido el ejercicio provisional, el Gobierno italiano tendría que conseguir un Presupuesto técnico (*a legislazione invariata*), en el que cada gasto concreto debería venir autorizado por una ley.

Por último, la Constitución Francesa de 1958 en su artículo 47 ofrece dos soluciones distintas en función de la causa que haya dado lugar a la falta de aprobación en plazo de la Ley de Presupuestos. Si el retraso fuese imputable a las Cámaras, el Gobierno podría aprobar mediante disposición reglamentaria (*ordonnance*) el proyecto presentado; mecanismo éste jamás utilizado en la práctica. En caso de retraso imputable al Gobierno (y aquí nos parece fundamental insistir, una vez más, en que se habla de retraso, sin contemplar la eventualidad de la negativa del Gobierno a presentar un proyecto), éste solicitará con urgencia al Parlamento la autorización para percibir los impuestos y abrirá, mediante decreto, los créditos correspondientes a gastos consolidados (*services votés*). Se trata, también este segundo supuesto, de un mecanismo completamente residual, habiendo sido utilizado tan sólo dos veces: la primera en 1962, tras la caída del gobierno Pompidou, con la consiguiente disolución de

(14) Este mismo sistema de prórrogas trimestrales fue la solución adoptada originalmente en el Anteproyecto de la Constitución de 1978 y defendida por A. RODRÍGUEZ BEREJO [«La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978», en *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Financieros, Madrid, 1979, pág. 231], precisamente por considerarla «más respetuosa con las competencias de las Cortes Generales que la acogida finalmente por el texto definitivo».

las Cámaras, y posteriormente en 1979, tras la declaración de no-conformidad por el Consejo Constitucional de la Ley de Presupuestos para 1980, que acababa de ser aprobada por el Parlamento. Con esto se pone de manifiesto como, a pesar de tratarse de un sistema semipresidencialista y de contar con instrumentos constitucionalmente previstos para ello, siempre se ha entendido que la privación de la competencia de aprobación del Presupuesto por las Cámaras constituía una grave lesión a la soberanía parlamentaria.

d) *¿Existe una obligación del Gobierno de presentar los presupuestos?*

A estas alturas, nadie parece poner en duda que la razón política última que motivó la decisión del Gobierno Vasco de no presentar un nuevo proyecto de Ley de Presupuestos era la de evitar la más que probable eventualidad de un rechazo explícito del mismo, lo que, según algunos, sería equiparable a una pérdida de la confianza de la mayoría del Parlamento y, en consecuencia, determinaría la exigibilidad de la dimisión del *Lehendakari*. Sin embargo, antes de llegar a esta conclusión, será necesario considerar otras cuestiones previas, vinculadas con el modelo de sistema de gobierno y de relaciones Gobierno-Parlamento imperante en la Comunidad Autónoma Vasca. Sólo así cabrá establecer si el rechazo explícito del Parlamento al proyecto de Ley de Presupuestos Generales (en cuanto constituye una de las leyes definitorias del *indirizzo politico* del Gobierno) puede dar lugar a la exigencia de la responsabilidad política del Ejecutivo. Igualmente, sólo tras ese análisis se podrá determinar si la presentación de dicho proyecto de Ley de Presupuestos Generales constituye un acto de obligado cumplimiento por el Ejecutivo.

En primer lugar, a la hora de determinar cuál es la forma de Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca, nos encontramos, por una parte, con que la Constitución española, en el artículo 152.1, establece los rasgos mínimos de la organización institucional de aquellas Comunidades Autónomas con Estatuto de régimen especial. «La Constitución prefigura así una forma de gobierno parlamentaria que, aunque impide opciones estatutarias como podrían ser el establecimiento de un parlamento bicameral o un sistema asambleario o una rígida separación de poderes, permite especificaciones territoriales —como la previsión o no de disolución del Parlamento por el Gobierno, modalidades de control ordinario o extraordinario, así configuración de la cuestión de confianza en relación con un proyecto de ley o exigencia de responsabilidad indivi-

dual, reforzamiento o no del liderazgo del presidente del Ejecutivo y otras decisiones sobre el *status del parlamentario*—...» (15).

Pero lo cierto es que tampoco el propio EPV, por su parte, es excesivamente exhaustivo en la regulación de la relación institucional de lo que en el Título II se define como «De los Poderes del País Vasco», limitándose a repetir el esquema básico trazado por la Constitución; así, concretamente en sus artículos 31 y 32 recoge los principios —básicos en todo sistema parlamentario—, de la confianza parlamentaria y de la responsabilidad política solidaria del Gobierno. Asimismo, el artículo 29 del EPV dice textualmente que «[e]l Gobierno Vasco es el órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco»; si bien, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito estatal, donde es la propia Constitución, en su artículo 97, la que establece y enumera las distintas funciones del Gobierno, en el caso del Gobierno Vasco resulta mucho más clara su condición de órgano ejecutivo, puesto que, el artículo 30 del EPV deja en manos del Parlamento la regulación de las atribuciones gubernamentales. Por ello, los rasgos definitivos del diseño del sistema debemos buscarlos en la anteriormente mencionada Ley de Gobierno de 1981. En este sentido, el caso del País Vasco constituye una *rara avis* dentro de los ordenamientos autonómicos en lo que respecta a la atribución al Presidente del Gobierno Vasco de la facultad de disolución del Parlamento, en correspondencia con la preponderancia del Presidente dentro del Ejecutivo autonómico (16). De ahí que la forma de gobierno en el País Vasco haya sido definida como «un sistema parlamentario sin jefe de Estado, como consecuencia de la descentralización política, racionalizado y de presidente, análogo a los de primer ministro o canciller» (17).

Por otro lado, de un modo más específico respecto del tema que nos ocupa, el desarrollo legislativo de las funciones del Gobierno Vasco en materia de ela-

(15) J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: *Las bases constitucionales del Estatuto Autonómico*, McGraw Hill, Madrid, 1998, pág. 145.

(16) Dada la enorme indeterminación del artículo 152.1 CE, el concreto diseño del sistema de gobierno de cada Comunidad Autónoma se reenvió a un momento posterior, de modo tal que sólo en las llamadas Comunidades históricas se reconoció a sus Presidentes la capacidad de disolución de sus respectivos Parlamentos [arts. 7.c), 50 y 51 de la citada Ley de Gobierno vasco], mientras que para las restantes Comunidades ello resultó imposible, tras la firma de los Acuerdos Autonómicos de 1981. Para un estudio detenido de esta cuestión, véase A. SAÍZ ARNAIZ: *La forma de Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1988, págs. 31-33.

(17) F. J. GARCÍA ROCA: «El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47 (1985), pág. 204.

boración y presentación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales, los encontramos en dos textos anteriormente mencionados. En primer lugar, el artículo 64 de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi determina que «El Gobierno *presentará* el proyecto de Ley de Presupuestos Generales ante el Parlamento, junto a la documentación a que se refieren los artículos 62 y 63 de la presente Ley con anterioridad al 1 de Noviembre del ejercicio anterior a que se refiere el citado proyecto» (cursiva nuestra). Asimismo, el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, en su artículo 26, apartado *b*) establece como función propia del Gobierno «la aprobación de los proyectos de Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad, para su remisión al Parlamento». Es decir, como ya hemos expuesto más arriba, el ordenamiento jurídico vasco establece claramente la competencia (en régimen de exclusividad) del Gobierno Vasco relativa a la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos para su posterior presentación ante el Parlamento. Esta competencia parece haber sido interpretada por el propio Gobierno Vasco como una facultad de la que poder disponer libremente según lo aconsejen las circunstancias políticas (o las conveniencias del partido en el Gobierno). Sin embargo, la cuestión no resulta tan sencilla si se tiene en cuenta que el sistema jurídico ha diseñado cuidadosamente un engranaje en el que la actuación de cada pieza depende del correcto funcionamiento de todas las demás.

En concreto, como hemos visto anteriormente, el Parlamento —que, en el caso que nos ocupa, sería el Parlamento vasco— tiene una serie de competencias estatutaria y reglamentariamente reconocidas con relación a la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales. Sin entrar en una discusión teórico-dogmática acerca de la distinción entre derechos, obligaciones y facultades, que excedería con mucho las pretensiones de este estudio (18), sí nos parecen realmente clarificadoras y de todo punto indivisibles las palabras de García Morillo y Pérez Tremps, cuando afirman que «[e]l ejercicio de las propias funciones no es sólo, pues, un derecho: es, también, y quizá sobre todo, un deber encaminado a conseguir el adecuado funcionamiento de las instituciones y la adecuada satisfacción de los intereses de los ciudadanos. De ahí que en el Estado constitucional se entienda que la competencia es irrenunciable» (19). Es-

(18) Estudio que, probablemente, tampoco sería demasiado clarificador por cuanto, como ya ha sido puesto de relieve, no existe unanimidad doctrinal y mucho menos legal, respecto a la univocidad de tales conceptos. Especialmente interesante en este sentido resulta el capítulo que a este tema dedica A. GÓMEZ MONTORO (*El conflicto entre órganos constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, págs. 255-277).

(19) J. GARCÍA MORILLO y P. PÉREZ TREMPs: «Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del “veto presupuestario”», *Anuario de Derecho Parlamentario de Castilla-La Mancha*, núm. 2, 1998, pág. 14).

to implica que si el Gobierno no cumple su *parte*, el Parlamento se ve impedido de ejercer sus competencias. Y no hay que olvidar que la función del Parlamento no se reduce a una simple aprobación/rechazo del texto presentado ante él por el Ejecutivo, sino que además del fundamental debate público sobre el plan presentado por el Gobierno, dispone de la facultad de modificarlo y proponer sus propias alternativas (20). En definitiva, al no cumplir con la competencia-obligación de presentar el proyecto de Ley de Presupuestos, el Gobierno está imposibilitando el ejercicio de las competencias de otro órgano estatutario. Por todo ello, hay que entender que existe una auténtica «obligación del Consejo de Gobierno de presentar este proyecto de ley al Parlamento. Nos hallamos ante una «iniciativa vinculada» que el Consejo no puede eludir, salvo en aquellos supuestos en que el ordenamiento permita una alteración de estos plazos o circunstancias» (21). Esta misma defensa de la vinculatoriedad de la iniciativa legislativa presupuestaria ha sido sostenida en otros ordenamientos en los que, como el italiano, se concede de manera exclusiva al Ejecutivo (22) la iniciativa legislativa en materia presupuestaria.

(20) «No se trata tanto de confiar en un Ejecutivo, perfecto conocedor de una función de bienestar social cuya maximización determina quién y cómo debe financiar tales o cuáles gastos, sino de que, en cada ejercicio presupuestario, la discusión política y pública de los presupuestos permita conocer con más precisión las preferencias de los colectivos sociales, que tales colectivos identifiquen adecuadamente costes y beneficios y, finalmente, que el propio proceso de discusión abierta y de negociación parlamentaria mejore la eficiencia del Presupuesto» [M. A. LASHERAS MERINO y M. A. MARTÍNEZ LAGO: «La publicidad del gasto público y el proceso de aprobación del Presupuesto», *Hacienda Pública Española*, núm. 110-111 (1988), pág. 43].

(21) A. RALLO LOMBARTE: *La iniciativa legislativa en el Derecho autonómico* (cit.), pág. 82.

(22) M. L. MAZZONI HONORATI: *Lezioni di Diritto Parlamentare*, 3.^a ed. actualizada, Giapichelli, Turín, 1999, pág. 284: «Secondo l'art. 81 cost., il Parlamento approva ogni anno i bilanci ed il rendiconto consuntivo presentati dal governo. Si tratta di legge la cui iniziativa è al tempo stesso vincolata e riservata».

Llegando mucho más lejos, un sector de la doctrina llegó a defender la consideración de las Leyes de Presupuestos como un supuesto claro de *legislación vinculada*, originando así una conocida disputa doctrinal. En efecto, para Laband, así como para la doctrina tradicional italiana (Romano, Zanobini, Ingrosso, Ranalletti...) resultaba no sólo imposible, sino inconstitucional el rechazo total del Presupuesto por el Parlamento por lo que ello implicaba de paralización de la vida del Estado. Es decir, según este planteamiento, incluso para el propio Legislador existiría un deber de aprobación del Presupuesto. Sin embargo, compartir esta teoría equivalía a coartar los ya de por sí limitados poderes del Parlamento en materia presupuestaria, por lo que a partir de autores como Jellinek o Haenel se pasó a considerar una opción completamente válida para el Legislador la de rechazar el proyecto presentado por el Gobierno. En este caso, entendían estos autores, la actuación de un Gobierno sin cobertura presupuestaria sería inconstitucional, aunque no sancionable jurídicamente.

Lo cierto es que la aprobación de los Presupuestos ha sido considerada como la función «originaria» de los Parlamentos (23), e incluso actualmente en los sistemas de corte presidencialista (Francia, USA) constituye una de las principales competencias del Parlamento. Precisamente por ello, la prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior debe entenderse como lo que realmente es, una solución transitoria que el ordenamiento ha articulado para evitar indeseables supuestos de paralización económica del Estado o, en este caso, de la Comunidad Autónoma (que es lo que inevitablemente se produciría si el Ejecutivo no contase con la necesaria cobertura presupuestaria para sus gastos).

Por todo ello, y partiendo de la interpretación más conforme a la Constitución (que en el artículo 152.2 establece la forma política parlamentaria de las Comunidades Autónomas) (24), hay que entender que la prórroga automática de los Presupuestos aprobados para el ejercicio anterior constituye una solución provisional («hasta la aprobación de los nuevos», dice el artículo 134.4 CE) no una opción políticamente disponible para el Ejecutivo, por cuanto, además, con ello está lesionando las competencias y atribuciones del Parlamento.

POSIBLES VÍAS DE RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO

a) *Exigencia de responsabilidad política*

En este aspecto, tanto la mencionada Ley del Gobierno como el Reglamento del Parlamento Vasco, mediante la regulación de la cuestión de confianza y la moción de censura, siguen un modelo que entraría dentro del llamado *parlamentarismo racionalizado*. Por exigencias de esta variante del sistema parlamentario tradicional, extendido en la mayoría de las democracias parlamentarias a partir de la Segunda Guerra Mundial, los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política del Gobierno pasan a regularse expresamente, sometiéndose a procedimientos estrictos (25). Y es que el rasgo más característico

(23) «The first business of the House of Commons was to give or withhold money from the King and, as a condition of doing so, it insisted on a redress of its grievances». C. HOLLIS (*Parliament and its Sovereignty*, Hollis & Carter, London, 1973, pág. 137). Concretamente, la necesidad del consentimiento financiero anual se establece de forma definitiva como principio constitucional con el *Bill of Rights* de 1689, donde se declaraba que «... the leaving of money for the use of the Crówn by pretence of prerogative without grant of Parliament for a longer time or in other manner than the same is or shall be granted is illegal».

(24) Lo mismo ocurriría en el ámbito estatal, por cuanto el artículo 1.3.º CE define la forma política del Estado español como una Monarquía parlamentaria.

(25) «Es decir, no basta con que el Parlamento desee la caída del Gobierno, ni siquiera con que los Grupos que le apoyan pierdan repetidamente votaciones de cierta importancia, sino que

tanto de la moción de censura como de la cuestión de confianza, lo que fundamenta esa capacidad racionalizadora, es precisamente su «ambivalencia funcional» (26). Esto es, dichos procedimientos no sólo actúan como mecanismos del Parlamento para exigir la responsabilidad política del Gobierno sino que, al propio tiempo, sirven para evitar situaciones de crisis de Gobierno; lo cual, sin duda, contribuye a reforzar la situación del Ejecutivo y, más concretamente, la del Jefe del Gobierno.

No obstante, desde una perspectiva teórica, la doctrina viene cada vez más haciendo hincapié en la flexibilidad de la función parlamentaria de control, que pasa a concebirse como «simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria» (27). De forma paralela, en los últimos tiempos se ha producido un cambio en la actitud de las fuerzas parlamentarias minoritarias, defendiendo el respeto de la voluntad política de los ciudadanos, manifestada en las urnas. Especialmente relacionado con la materia que nos ocupa, cabe destacar como desde mediados de la pasada década se ha instituido la práctica de que dichas minorías controlen la acción del Gobierno, forzándole a la disolución de las Cámaras mediante la aprobación-rechazo de los Presupuestos (28).

No obstante, hay que reconocer que aunque en la práctica las cosas se hayan resuelto de una determinada manera (condicionadas por determinadas co-

esa voluntad tiene que plasmarse en el modo previsto en la Ley y en el Reglamento Parlamentario» [concretamente, en los arts. 46 a 48 LG y 150 a 157 RPV]. E. L. MURILLO DE LA CUEVA: *El Lehendakari. Análisis orgánico-funcional*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 233.

En cambio, en el sistema británico, modelo de parlamentarismo puro (o no racionalizado), los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política del Gobierno no están fijados expresamente: «Votes of confidence take three forms: explicit votes of confidence (motions expressing confidence in the Government or lack of it), votes made such by the declaration of the Government (for example, on major measures on which the Government is prepared to stake its continuance in office), and implicit votes of confidence (on items considered so important that they are assumed to be tantamount to votes of confidence without having been declared such), though this latter category appears to have fallen into desuetude» [P. NORTON: *The Commons in perspective*, Martin Roberison, Oxford, 1981, pág. 66].

(26) E. L. MURILLO DE LA CUEVA: *El Lehendakari...*, pág. 233.

(27) F. RUBIO LLORENTE: *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pág. 256.

(28) «De esta forma, la negociación y la aprobación de la Ley de Presupuestos, norma jurídica que sirve al Gobierno para actuar anualmente su programa político, se está convirtiendo en el procedimiento a través del cual se explicita o no el mantenimiento del apoyo parlamentario al Gobierno» [C. ORTEGA SANTIAGO: «La flexibilidad de la función parlamentaria de control: excursus sobre los procedimientos de otorgamiento y denegación de la confianza parlamentaria al Gobierno», en *Parlamento y control del Gobierno* (V Jornadas de la AELP), Madrid, 1998, pág. 203].

yunturas políticas), el problema desde el punto de vista estrictamente jurídico sigue siendo el mismo. Porque no podemos olvidar que el instrumento de la disolución del Parlamento (al contrario de lo que ocurriría con la competencia-obligación de presentar un proyecto de Ley de Presupuestos) sí es disponible para el Lehendakari, en el sentido de que, tal y como establece el artículo 50 de la Ley de Gobierno vasco, es el propio Lehendakari quien la decreta bajo su exclusiva responsabilidad (29). Por eso, aunque se pudiera considerar que, desde consideraciones políticas, se dan unas circunstancias que hacen aconsejable la disolución de las Cámaras, como medio de solventar eso que se ha dado en denominar «bloqueo institucional», lo cierto es que legalmente no existe tal obligación por parte del Presidente del Gobierno vasco.

En este caso, por tanto, más que de una inexistencia de responsabilidad política, habría que considerar que en un sistema político caracterizado como perteneciente a lo que se ha dado en denominar parlamentarismo racionalizado, la exigencia del mismo quedará diferida a un momento posterior, en el que el electorado tendrá ocasión de pronunciarse al respecto, esto es, siempre existirá una responsabilidad política difusa (30).

(29) Salvo el supuesto concreto regulado en el artículo 6 de la Ley de Gobierno de 1981, para aquellos casos de agotamiento del plazo de sesenta días desde la convocatoria del Parlamento para el nombramiento de Lehendakari, sin que éste haya tenido lugar. Sobre el tema, ver A. BAR CENDÓN: *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989 (especialmente las páginas 294-295, dedicadas en concreto al ordenamiento vasco).

(30) «En definitiva, la experiencia concreta de la responsabilidad política, de forma similar a la del control parlamentario, no podrá por menos que verse afectada por el resultado en el que ha cristalizado el cambio sufrido por el parlamentarismo, así como por no pocas de las variables intervinientes, algunas de las cuales carecen de institucionalización y otras se refieren a aspectos políticos, partidistas o electorales. Todo ello no significa la desaparición del principio de la responsabilidad política, sino que ello sólo implica el declive de los procedimientos parlamentarios por los que aquélla se exige. Y tampoco cabe deducir que el poder político carezca de control alguno o que los titulares lo sean en contra de la voluntad de la mayoría. También en estos casos, la responsabilidad política no ha podido por menos que adecuarse a las transformaciones de los sistemas parlamentarios, enfatizando un parlamentarismo transaccional que permita la expresión e integración públicas de las demandas sociales y subrayando, a través de la publicidad de los debates parlamentarios, la responsabilidad difusa que es apreciada por los ciudadanos en cada consulta electoral legislativa». [J. R. MONTERO: «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: Notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución española», en *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, 1985, págs. 203-229].

b) *Resolución jurisdiccional del conflicto*

Tal como sostenían los profesores Rubio Llorente y Aragón (31), «... aunque en un sistema parlamentario los eventuales conflictos entre las Cortes y el Gobierno deben resolverse normalmente a través de los instrumentos de control que garantizan la supremacía de aquéllas, es claro que estos conflictos sólo pueden producirse legítimamente dentro del marco constitucional y que, cuando se suscitan fuera de él, la solución no debe buscarse a través de las relaciones de supra y subordinación, sino a través de la decisión del órgano garante de la Constitución». Y es que es evidente que las relaciones interorgánicas, sin dejar de ser profundamente políticas, son también relaciones jurídicas susceptibles de vulneración y necesitadas de restablecimiento conforme a criterios jurídicos.

Por ello, una vez afirmada la existencia de una obligación jurídica (y no sólo política) del Gobierno de presentar su proyecto de Ley de Presupuestos Generales, la siguiente cuestión que se suscita de modo lógico no es otra que la de la sanción que pudiera aplicarse a esta infracción de ordenamiento. Pero, antes aún de esto, se plantea el problema previo de la concreción del órgano encargado de dirimir el presente conflicto o, mejor aún, determinar si existe alguna jurisdicción competente en la materia.

Según el artículo 38.3 del EPV «los actos y acuerdos y las normas reglamentarias emanadas de los órganos ejecutivos y administrativos del País Vasco serán recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». Pero en este caso concreto, nos encontramos en primer lugar ante el problema de la difícil jurisdiccionalización de las omisiones (32), dado que, como bien se cuidó de señalar en su día la propia Vicepresidenta del Gobierno Vasco, nunca existió ningún acuerdo material del Gobierno susceptible de recurso, ya que no es igual aprobar un acuerdo de prórroga de los Presupuestos, que «limitarse a no presentar un nuevo documento», dejando así que operase automáticamente el mecanismo de prórroga legalmente previsto. Por otra parte, y aquí se encuentra

(31) F. RUBIO LLORENTE y M. ARAGÓN REYES: «La jurisdicción constitucional», en la obra colectiva dirigida por los profesores PREDIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1984 (pág. 885).

(32) Y ello a pesar de la nueva sistemática empleada en el artículo 1.1.º de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), donde se habla de «pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho administrativo»; es decir, se ha optado por el método de la cláusula general, en vez del anterior de la delimitación o enumeración de litigios cuyo conocimiento corresponde a esta jurisdicción. De este modo, actualmente se consideran incluidos tanto los supuestos de inactividad de la Administración como la simple «vía de hecho».

la clave de la exclusión de la vía de Jurisdicción contencioso-administrativa, no podemos olvidar que el supuesto del que tratamos constituiría un claro ejemplo de *acto político*, en cuanto entra directamente en el ámbito de la relación entre instituciones, en este caso estatutarias. Es decir, al no tratarse de una «actuación sometida al Derecho administrativo», como exige el artículo 1.1.º de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sería una actuación excluida del control de los Tribunales del orden contencioso-administrativo (33).

En cuanto a la posibilidad de que el propio Parlamento vasco acudiese ante el Tribunal Constitucional —aun suponiendo que contase con el respaldo de la mayoría en el Pleno—, también es fácilmente descartable tras una simple lectura del artículo 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), puesto que no se trata de un conflicto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, ni tampoco entre órganos constitucionales del Estado. A mayor abundamiento, habría que añadir nuevamente el dato esencial de la inexistencia de acuerdo expreso, ya que en el conflicto entre órganos constitucionales el artículo 63 de la misma LOTC no prevé la posibilidad de conflictos por omisión (34).

En este sentido, si bien no es posible obviar el carácter naturalmente limitado de la aplicabilidad práctica de esta forma de resolución de conflictos (35)

(33) En este sentido, cabe destacar la STS de 25 de octubre de 1990 (Ar. 7972), donde se afirma que «tal iniciativa legislativa responde —en el supuesto de actual referencia— a un acto político del Gobierno, ya que se trata de iniciativa para la elaboración de una Ley, el cual no es susceptible de impugnación ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, pues tal «iniciativa» no es el simple producto de un actuar de la Administración, sino del ejercicio de unas funciones específicas que la Constitución encomienda al Gobierno —entre otros—, en cuanto que en el Consejo de Ministros concurre una doble naturaleza, ya que si bien y por una parte está integrado en la Administración pública constituyendo su órgano superior, por otra, cuando realiza una actividad en la que predomina un principio de oportunidad y conveniencia política, cual es la «iniciativa legislativa», en orden a la aprobación y remisión de las Cortes Generales de un determinado «proyecto de Ley» con aquélla se trata de «una actividad política» que culmina en un acto de tal naturaleza, no susceptible de impugnación ante la Jurisdicción contencioso-administrativa...».

(34) Posibilidad expresamente excluida por el legislador orgánico, ya que el artículo 78.2 del Proyecto de LOTC sí preveía la posibilidad de interposición del conflicto de atribuciones frente actitudes negativas u omisiones ilegítimas. De este modo, entre los efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional, el artículo 80.2 del citado proyecto se añadía el de declaración del titular de las competencias.

(35) Como lo demuestra la existencia de tan sólo dos pronunciamientos del T.C en virtud de esta atribución, concretamente en las STC 45/1986, de 17 de abril, planteado por el CGPJ; y la recientísima STC 234/2000, de 3 de octubre, promovida por el Gobierno contra el Senado. No obstante, en los últimos meses se han producido ciertas, llamémosle tensiones, entre el Ejecutivo

—dado que en realidad ésta suele obtenerse a través de cauces políticos—; lo cierto es que parece altamente conveniente la existencia de una vía jurídica para su solución, a modo disuasorio de indeseables conflictos permanentemente abiertos, irresolubles políticamente, que pudiesen degenerar en auténticas crisis institucionales. Por eso, junto a la residualidad intrínseca a la propia figura, no se puede por menos que reprochar de su actual regulación una excesiva restrictividad, que la vienen condenando a una práctica inoperatividad.

No obstante, una vez descartadas las posibilidades de actuación por parte del Parlamento vasco como órgano estatutario, aún nos quedaría por analizar otra garantía jurisdiccional invocable en este supuesto, aunque ya no por el Pleno del Parlamento, sino por los propios parlamentarios individualmente considerados. Como ha destacado Rubio Llorente (36), la naturaleza del Parlamento es, como mínimo, dual. Por un lado, estaría su faceta de órgano del Estado que, mediante la Ley («forma» suprema) expresa, siempre por mayoría, la voluntad del Estado. Pero al mismo tiempo constituye la «máxima expresión del pluralismo político de la Sociedad», caracterizada por un continuo debate acerca de la acción del Gobierno y donde todas las voluntades gozan del mismo valor. Obviamente ello nos conducirá de modo inevitable a la siguiente cuestión fundamental, ¿debe permitirse también a las minorías proteger el sistema de división de poderes?

b) *Artículo 23 CE: según la amplia visión del TC, ¿única alternativa viable?*

El derecho reconocido en el artículo 23.2 CE constituye una concreción del principio de igualdad y, al mismo tiempo, una regla de especialidad (referida al acceso y ejercicio del mandato representativo) frente a la general del artículo 14 CE. Hasta ahí parece existir un completo acuerdo doctrinal. El debate comienza a partir de la aplicación extensiva que del mismo ha venido haciendo la jurisprudencia constitucional. No es posible, sin embargo, proceder en estas breves páginas a un estudio exhaustivo del contenido y límites dogmáticos de este derecho, sino que nuestra más modesta intención será, simplemente, la de intentar determinar si, a partir de la interpretación actualmente defendida por el Tribunal Constitucional, cabría sostener la recurribilidad en amparo de un acto (o, más bien, una omisión) como el que nos ocupa, por considerarse que vulne-

estatal (incluso con el apoyo del Senado) y distintos órganos del Poder Judicial, que presagian convertirse en conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional.

(36) F. RUBIO LLORENTE: *La forma del poder* (cit.), págs. 256-257.

ra el derecho del parlamentario individual al ejercicio de su cargo (artículo 23.2 CE).

El concepto de cargo público representativo, que se encuentra en la base del artículo 23.2 CE, ha servido en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional para extender el ámbito de protección conferido por este derecho a todas aquellas facultades que, mediante las leyes y los reglamentos parlamentarios, pasan a configurar el estatuto del parlamentario. Esta línea de razonamiento tiene su origen en las teorías de Santi Romano (37) acerca de los derechos funcionales, y ya fue iniciada por el propio Tribunal en su STC 161/1988, al relacionar los apartados 1.º y 2.º del artículo 23 CE; concibiéndolos como auténticos *iura in officium*, esto es, potestades públicas ejercitadas para defensa de un interés de la comunidad y, por tanto, ajeno. No obstante, el propio Tribunal ha aclarado, en la fundamental STC 220/1991, que no basta con que el Reglamento parlamentario establezca una determinada facultad para que ésta pase a integrarse automáticamente en el contenido constitucional del derecho, sino que además, se exige la existencia de una conexión entre dicha facultad y el núcleo esencial de la función representativa parlamentaria.

Hasta ahora, algunas de las facultades que el Tribunal Constitucional ha reconocido explícitamente como derechos fundamentales de los parlamentarios son las de solicitud de información, participación en comisiones parlamentarias y presentación de enmiendas, proposiciones de ley y mociones. Aplicado al caso que nos ocupa y a partir de todo lo anteriormente expuesto acerca de las competencias (estatutariamente establecidas) del Parlamento respecto de la aprobación del Presupuesto, si se sigue la senda argumentativa emprendida por el Tribunal Constitucional, no parece tan disparatado concluir que una de las principales facultades integrantes del *status* de los parlamentarios es precisamente de la aprobación de la Ley de Presupuestos. A su vez, esta facultad esencial comprendería al menos otras dos facultades previas: la de debate público, tanto en la Comisión como en el Pleno, del proyecto presentado por el Ejecutivo, y la de presentar enmiendas al mismo. Y todas ellas se vieron vul-

(37) S. ROMANO: *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, 2.ª ed. revisada, Giuffrè, Milán, 1947, pág. 113: «Un'altra categoria di diritti pubblici comprende quelli che si possono dire *diritti di funzione o funzionali*. Essi spettano ai soggetti investiti di funzioni pubbliche, in quanto hanno il diritto di esserne investiti (*ius ad officium*) o di mantenere tale investitura (*ius in officio*). Non sono da confondersi con le stesse funzioni che ne sono l'oggetto (...). E nemmeno s'identificano con la qualità di persona pubblica, di funzionario, di soggetto di autarchia, etc., che ne è solo il presupposto e implica altri diritti (p.es., a retribuzioni, ad onori etc.), nonchè degli obblighi».

neradas por la actuación omisiva del Gobierno vasco al no presentar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales para el año 2001.

No obstante, la cuestión no es tan simple si tenemos en cuenta que —sintetizando el actual *status quaestionis*— la mayoría de la doctrina (38), siguiendo en buena parte los últimos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, especialmente a raíz de su STC 161/1988, parece establecer un doble orden de garantías. Por un lado, cuando la controversia se plantea por un miembro —individual o colectivo— de la Cámara con los órganos de ésta, se entiende que es un supuesto susceptible de afectación de los derechos de los parlamentarios y, en consecuencia, garantizado por el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por vulneración del artículo 23 CE. A esta postura, hoy admitida de modo pacífico, se llegó tras superar las prevenciones existentes contra la posibilidad de someter a control externo los llamados *interna corporis acta* del Parlamento, por entenderse que ello supondría una auténtica vulneración de la soberanía de las Cámaras. El Tribunal Constitucional encontró el fundamento de su capacidad de control sobre los actos no—legislativos de las Cámaras pre-

(38) Acerca de la naturaleza jurídica de las facultades atribuidas a los parlamentarios y del alcance de su garantía a través del recurso de amparo se han publicado muy interesantes monografías en los últimos años. Por un lado, P. BIGLINO CAMPOS [«Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?»], *Revista de las Cortes Generales*, núm. 30, págs. 53-100] ha sostenido que no nos encontramos ante derechos fundamentales, sino ante el ejercicio de atribuciones, dado su carácter instrumental. Por su parte, J. JIMÉNEZ CAMPO [«Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», en *Parlamento y justicia constitucional (IV Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos)*, Aranzadi, Madrid, 1997, págs. 219-231] insiste en que se trata, no de un derecho de configuración legal, sino de igualdad, que además, se reconoce en el seno de una garantía institucional (la representación política).

Dentro de la postura que hemos considerado mayoritaria, estarían entre otros, LÓPEZ GUERRA [«El titular del control parlamentario», en *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho Parlamentario)*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 177-178]; GARCÍA ROCA [«El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del artículo 23.2 de la Constitución)», en *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del control parlamentario*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1997; *Cargos públicos representativos: un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1998]; COBREROS MENDAZONA y SÁIZ ARNÁIZ [«La defensa del status del parlamentario», en FIGUEROA-DA SILVA (coords.): *Parlamento y Derecho*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1991, págs. 97-104]; P. L. MURILLO DE LA CUEVA [«El estatuto de los parlamentarios. Problemas generales», en FIGUEROA-DA SILVA: *Parlamento y Derecho* (cit.), págs. 55-96]; PULIDO QUECEDO [«El acceso a los cargos y funciones públicas: un estudio del artículo 23.2 de la Constitución», Civitas, Madrid, 1992]; P. REQUEJO [«Democracia parlamentaria y principio minoritario: La protección constitucional de las minorías parlamentarias», Ariel, Barcelona, 2000], y TORRES MUÑOZ [«Los derechos de los parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, núm. 44, 1988, págs. 257-281].

cisamente en el artículo 9.1 CE, que establece la sujeción a la Constitución de todos los poderes públicos.

Cuando el conflicto se plantea entre Parlamento y Gobierno, se ha entendido, en cambio, que pertenece al campo de las relaciones entre poderes del Estado y que, por tanto, su garantía deberá venir exclusivamente a través de los procedimientos establecidos por el ordenamiento jurídico para la exigencia de responsabilidad política por la mayoría, así como mediante el conflicto entre órganos constitucionales ante el propio Tribunal Constitucional. En definitiva, el Tribunal Constitucional parece configurar el derecho del artículo 23 CE como un derecho que sólo se tiene frente a los obstáculos provenientes de los órganos de la propia Cámara, pero no así frente al Ejecutivo.

Siguiendo el hilo de las argumentaciones ofrecidas por el Tribunal Constitucional, en la STC 45/1990 se reconocía la posibilidad de que también en las relaciones institucionales entre el Gobierno y el Parlamento se produzcan vulneraciones de los derechos fundamentales. No obstante, se precisaba, ello no implicaría el sometimiento de dichas relaciones a la jurisdicción ordinaria, puesto que no toda actividad del Gobierno está sometida al Derecho Administrativo, sino que existen supuestos de ejercicio de competencias en los que el Gobierno actúa como órgano político y no como órgano de la Administración, siendo las relaciones institucionales el ejemplo paradigmático de este tipo de actividades del Ejecutivo, caracterizadas por no estar sometidas a control judicial. Poco después, en la STC 196/1990, se aclaraba que el propio Tribunal Constitucional era el único órgano legitimado para ejercer el control jurisdiccional en este tipo de actos, si bien su competencia no alcanzaba a pronunciarse sobre cualquier tipo de irregularidad producida en dicha relación entre los dos poderes estatales, sino sólo en tanto en cuanto se hubiese producido una vulneración de derechos fundamentales protegidos en amparo. Finalmente, en la STC 220/1991, el Tribunal Constitucional admitió un recurso de amparo interpuesto por nueve diputados vascos del Grupo Parlamentario de Euzkadiko Ezkerra contra una decisión del Gobierno Vasco (concretamente del Consejero de Interior y del Secretario de la Presidencia), en la que se denegaba el acceso a la información solicitada respecto de unas partidas de «gastos reservados». En este caso no se exigió la observancia de la condición requerida en el artículo 43 LOTC (agotamiento de la vía judicial previa), al ser ésta de imposible cumplimiento, dado que no se trataba de una decisión administrativa, sino de un llamado «acto político», para los que el ordenamiento jurídico no había arbitrado ninguna vía judicial. Sin embargo, a la hora de entrar a conocer del fondo de las alegaciones, el Tribunal Constitucional adopta una postura mucho más restrictiva, incluyendo este precepto dentro del marco de las relaciones

Gobierno-Parlamento, sometidas exclusivamente a control político, esto es, no residenciables, en principio, ante la jurisdicción contencioso-administrativa (39).

En ocasiones el ordenamiento no regula ciertas situaciones porque el Derecho ni puede ni debe regularlo todo; puede deberse incluso a una decisión consciente por parte del constituyente y del legislador de dejar en manos del juego político la resolución de cierto tipo de conflictos. Pero lo cierto es que si el Tribunal decidió soslayar la barrera de los *interna corporis acta* del Parlamento, cuando estaba en juego una presunta vulneración de los derechos fundamentales de los parlamentarios, no se acaba de ver muy bien como esto no sea igualmente exigible cuando la vulneración de los mismos procede de un acto político del Ejecutivo. ¿O acaso se pretende otorgar mayor peso al margen de discrecionalidad del Gobierno en el ejercicio de las funciones que le son propias, que a la soberanía del Parlamento? Porque hay que recordar que el propio Tribunal ha reconocido que, frente a la defensa de los derechos fundamentales no cabe oponer excepciones procedimentales basadas en la inexistencia de mecanismos jurisdiccionales expresamente previstos (40).

Ciertamente, una cosa es judicializar determinados conflictos. Otra muy diferente judicializar la relación entre poderes, lo cual implicaría acabar con el sistema parlamentario, y probablemente también con la propia idea de democracia. No obstante, parece perfectamente posible compatibilizar ambas posturas. Por eso, compartimos la postura de aquellos autores que (como el profesor Murillo de la Cueva) (41) niegan todo sentido a la judicialización de las relaciones Gobierno-Parlamento y, en consecuencia, sostienen que el parlamenta-

(39) Concretamente, en la STC 220/1991 (FJ. 5) se afirma lo siguiente: «... mientras los obstáculos al ejercicio de las facultades que integran la función parlamentaria provenientes de los propios órganos de las Cámaras son, en principio, susceptibles de amparo, las respuestas o actuaciones del Ejecutivo en réplica a tal ejercicio constituyen, también en principio, ejercicio de las funciones gubernamentales propias, susceptibles de control político y parlamentario —y, en última instancia electoral—, pero no revisables, en general, desde consideraciones de corrección jurídica, so riesgo de pretender una judicialización inaceptable de la vida política».

(40) J. GARCÍA MORILLO y P. PÉREZ TREMPES: «Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del «veto presupuestario» (cit.), pág. 29.: «... los órganos públicos están encarnados en ciudadanos a los que el ordenamiento reconoce unos derechos fundamentales, y que, por tanto, pueden utilizar el recurso de amparo en la medida en que lo que se pretenda sea efectivamente la protección de un derecho fundamental que, como el del ejercicio del cargo público que se ostenta, sólo puede ser vulnerado —y, por ende, protegido— precisamente en tanto que tal cargo, puesto que no en otra condición puede producirse la conculcación del derecho».

(41) P. L. MURILLO DE LA CUEVA: «El estatuto de los parlamentarios. Problemas generales», en FIGUEROA-DA SILVA: *Parlamento y Derecho* (cit.), pág. 94.

rio insatisfecho debe dirigirse a la Cámara para que sea ésta la que actúe institucionalmente. No se pretende así olvidar que las normas del bloque de constitucionalidad que regulan esta relación Gobierno-Parlamento (sea en el ámbito estatal, sea en el autonómico), son normas jurídicas; esto es, aunque no sean propiamente Derecho Administrativo, sí son Derecho (42). Simplemente, se trata de rechazar una teoría según la cual las competencias que el ordenamiento ha atribuido a determinados órganos (de tipo representativo) se acabarían convirtiendo en derechos fundamentales de los titulares de los mismos, en tanto en cuanto representantes de los ciudadanos. En realidad, desde un punto de vista de estricta teoría dogmática, parece completamente plausible la objeción señalada por Biglino Campos acerca del carácter instrumental de las facultades de los parlamentarios; en el sentido de que, al no constituir éstas un fin en sí mismas, resulta realmente difícil aceptar que pueda tratarse de auténticos derechos fundamentales (que, en principio, se suponen vinculados a la dignidad humana).

Porque lo cierto es que una vez construida esta teoría de la representación por el Tribunal —probablemente motivado por la constatación de que ésta era la única vía (bastante tortuosa, eso sí) de garantizar jurídicamente el respeto de las facultades de los parlamentarios—; una vez que el Tribunal ha defendido la existencia de derechos fundamentales *dentro* del Parlamento; una vez que se ha protegido la vulneración de estos derechos cuando la vulneración procede del propio Parlamento..., no se acaba de entender por qué el Tribunal se inhibe del conocimiento del asunto alegando simplemente que se trata de una «cuestión política». Porque si el Tribunal entiende que estamos ante una vulneración de derechos fundamentales, debía haber entrado a conocer del asunto, con base nuevamente en la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos, *ex* artículo 9.3 CE.

Y sin embargo, en casos como el que nos ocupa, cabe plantearse la duda de si se trata de supuestos verdaderamente subsumibles en el derecho fundamental a la participación política de los parlamentarios, o por el contrario, co-

(42) En este sentido, resultan plenamente adecuadas las objeciones que la profesora BIGLINO CAMPOS [*Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?* (cit.), pág. 67] manifestaba en su día, respecto de las conclusiones a las que llegaba la STC 196/1990 (anteriormente transcritas), donde, recordemos, se afirmaba que las actuaciones integradas en el núcleo de las relaciones entre órganos de naturaleza política ni están sometidas al Derecho administrativo ni sujetas a control jurisdiccional, por lo que sólo cabría un control político de las mismas (directamente por el propio Parlamento o, indirectamente, en la periódica consulta al electorado). Sin embargo, «[q]ue el comportamiento del Gobierno no esté sometido a Derecho administrativo no supone, en modo alguno, que no esté sujeto a Derecho, porque —y no es necesario recordarlo— el artículo 23.2 CE es norma jurídica».

mo sugiere García Roca (43), nos movemos más bien en el ámbito de las relaciones institucionales entre el Gobierno y el Parlamento, para los que el ordenamiento ya ha arbitrado (otra cosa será en qué medida se haya regulado adecuadamente) una vía específica de resolución de eventuales controversias, a través del conflicto entre órganos constitucionales. En este mismo sentido, y como propuesta de *lege ferenda*, ciertamente podría ser un buen ejemplo el sistema alemán, donde el conflicto entre órganos constitucionales desempeña una importante función de protección de las minorías, ya que el Bundesverfassungsgericht ha considerado insuficiente el recurso de amparo para la protección de los derechos de los parlamentarios individuales (44). Ello permitiría al Tribunal Constitucional lograr dicha protección de las minorías parlamentarias, sin tener que forzar (hasta unos límites cercanos a la desnaturalización) tanto la figura del recurso de amparo, como el propio concepto de derecho fundamental.

Por otra parte, el problema de su reivindicación a través del amparo constitucional será, nuevamente, el de las limitaciones procesales: no tanto por la utilización directa de la vía prevista en el artículo 43 de la LOTC (que, como ya hemos visto, el propio Tribunal ha admitido en anteriores ocasiones en aquellos supuestos para los que el ordenamiento jurídico no prevé —como es el caso— acceso a la jurisdicción ordinaria), cuanto porque el mismo artículo 43 LOTC no prevé la posibilidad de plantear este tipo de recursos contra omisiones de los órganos administrativos (ya que sólo habla de «disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho»); a diferencia de lo que ocurre con los recursos contra vulneraciones procedentes de los órganos jurisdiccionales, para los que el artículo 44 LOTC sí recoge expresamente esa posibilidad.

En cualquier caso, y para terminar, habría que insistir en la idea de que, aunque todas las anteriores reflexiones nos conduzcan a la conclusión de que no existe una vía procedimental adecuada para reivindicar la resolución jurídica del conflicto; aunque entendiésemos que los mecanismos de exigencia directa de la responsabilidad política del Gobierno son los que son y no caben otros, ello no implicaría en absoluto que no se haya producido ninguna infracción jurídica alguna. Porque «[m]ientras no se arbitre una solución del tipo de

(43) F. J. GARCÍA ROCA: «El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del artículo 23.2 de la Constitución)», en *Problemas actuales del control parlamentario* (cit.), págs. 265-266.

(44) N. ZANON: «I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht», *Giurisprudenza Costituzionale*, núm. 6-1989, 2.ª parte, págs. 1147-1187).

las anunciadas (renuncia del Gobierno o convocatoria electoral), el Gobierno vive en la ilegalidad. Y ello es así de cierto aunque no pueda ningún tribunal restablecer el imperio de la Ley» (45).

(45) M. A. MARTÍNEZ LAGO: *Ley de Presupuestos y Constitución*, Trotta, Madrid, 1998, pág. 213. Aunque, curiosamente, este autor al analizar las posibles situaciones de incumplimiento de la obligación del Gobierno de presentar el proyecto de Ley de Presupuestos ante el Parlamento, ni siquiera llegaba a plantearse como hipótesis la eventualidad de que el Gobierno se negase a presentarlos.

JURISPRUDENCIA

