

LEYES DE PRESUPUESTOS. CONTENIDO POSIBLE (Comentario a la STC de 11 de abril de 2013)¹

Julio Galán Cáceres

Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa y Profesor del CEF

EXTRACTO

Algunos de los productos normativos más discutidos en el panorama legislativo español son las distintas leyes de presupuestos que promulgan cada año, bien el Estado, bien las comunidades autónomas. Y resultan discutibles porque a su amparo se suelen dictar normas que nada tienen que ver con la materia presupuestaria, cuyos límites encontramos en el artículo 134 de la Constitución española y en la doctrina elaborada al efecto por el Tribunal Constitucional. Buena muestra de ello es la presente sentencia del Tribunal Constitucional en la que se viene a poner coto a esa discutible técnica legislativa consistente, dicho de manera vulgar, «en meter de todo» en las leyes de presupuestos, y en la que concretamente se viene a declarar la inconstitucionalidad de un precepto que viene a consagrar el silencio negativo con relación a las solicitudes efectuadas en materia de dependencia dentro del ámbito de la Comunidad Valenciana.

Palabras claves: leyes de presupuestos, concepto, alcance y límites.

Fecha de entrada: 05-06-2013 / Fecha de aceptación: 06-06-2013

¹ Véase el Texto de esta sentencia en *Ceflegal. Legislación y Jurisprudencia*, núm. 150, (julio 2013) o en *Normacef Civil-Mercantil* (NCJ057828).

BUDGETS LAWS. POSSIBLE CONTENT**(Comment to the Judgment of the Constitutional Court of 11 April 2013)****Julio Galán Cáceres**

ABSTRACT

One of the most discussed normative products in the Spanish legislative landscape, are the various laws enacted budgets each year while the State or the Autonomous Communities. And are controversial because their defense is often dictate rules that have nothing to do with the budget, the limits found in Article 134 of the Spanish Constitution and the doctrine developed for this purpose by the Constitutional Court. Proof of this is the present judgment of the Constitutional Court in which it comes to curbing such questionable legislative technique consistently said so vulgar «to get around» in the budget laws, and where specifically it comes to declare unconstitutional a provision that comes to consecrate the silence negative relative to applications made on reliance within the scope of the Valencian Community.

Keywords: budget laws, concept, scope and limits.

Desde tiempos inmemoriales la figura del silencio administrativo ha dado no pocos quebraderos de cabeza a todos los operadores jurídicos que en el ámbito del derecho administrativo se mueven. Resulta tradicional que el legislador estatal o autonómico afronte cualquier procedimiento administrativo a regular que «venda» a los administrados que, cuando la Administración incumple una de sus obligaciones más «sagradas», que es la de resolver de manera expresa cuantos procedimientos le sean residenciados, bien de oficio, bien a instancia de parte, el silencio ha de tener un sentido estimatorio de la pretensión. Lo que, por el contrario, no se nos anuncia de una manera tan reveladora es que junto con la regla general estimatoria convivan toda una serie de excepciones que hagan que el principio general pase a ser lo excepcionado, es decir, que el silencio revista un carácter negativo.

Buena muestra de ello es la redacción actual de los artículos 43 y 44 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que distinguen los efectos de la ausencia de regulación expresa según el procedimiento haya sido iniciado por el interesado o por la Administración. Así, en el primer caso la regla general es el silencio positivo, pero a continuación (aquí se observa en su plenitud la máxima «quien hizo la ley hizo la trampa») prevé que dicho carácter podrá ser contrariado si una norma con rango de ley o de derecho comunitario así lo establece, al margen de que, en vía de derecho de petición, en vía de recurso administrativo o se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, el silencio en todo caso tendrá carácter desestimatorio. En el segundo supuesto, procedimientos iniciados de oficio, aquí la regla general será el silencio negativo, todo ello sin perjuicio de calificar como caducados aquellos procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen a los administrados.

Viene a cuento esta introducción a fin de ilustrar al lector acerca de cuál es la finalidad del presente comentario y que no es otra que mostrar los límites que al abuso del silencio negativo viene haciendo la Administración a través de las leyes que dictan los distintos legisladores que conviven en nuestro país.

Pues bien, en estas nos encontramos ante una Ley de Presupuestos de la Comunidad Valenciana, concretamente la del año 2008, aprobada por la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, en la que el legislador autonómico, haciendo uso de la deficiente técnica legislativa de introducir en las mismas materias que no guardan relación alguna con la materia presupuestaria, contempla una disposición adicional, la undécima, que nos viene a decir lo siguiente:

«Undécima. Del régimen del silencio administrativo en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes.

1. En los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes, el vencimiento del plazo máximo sin haberse dictado y notificado resolución expresa determinará la desestimación de la solicitud formulada por silencio administrativo.

2. A los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, no se les aplicará el régimen de silencio administrativo previsto en la misma, rigiéndose por la normativa anterior.»

Apuntar que la vida de dicha disposición fue de lo más breve pues un año después, con fecha 22 de diciembre de 2008, se dictó la Ley 16/2008, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat, que la derogó. A la vista de su dudosa constitucionalidad el Defensor del Pueblo, haciendo uso de la legitimación que la Constitución le otorga en el artículo 162.1 b), interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la misma al considerar que contravienen, primordialmente, los artículos 9.3 (seguridad jurídica) y 134 (recoge el contenido propio y específico de las leyes de presupuestos).

La pretensión del Defensor del Pueblo se proyecta, más que en el hecho de atribuir silencio negativo a la falta de resolución expresa en relación con las solicitudes relacionadas en materia de dependencia, en el detalle técnico de que un procedimiento administrativo sea objeto de regulación en una norma de naturaleza estrictamente presupuestaria, de manera que, por aplicación de la doctrina constitucional relativa a lo que debe comprender el concepto material de las leyes de presupuestos, el Defensor del Pueblo considera que se han excedido dichos límites, razón por la que la citada disposición adicional undécima ha de ser declarada inconstitucional.

Comienza la demanda describiendo el objeto de la norma recurrida, que establece un supuesto nuevo de silencio administrativo en el «procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes». La norma dispone así que el vencimiento del plazo máximo, sin haberse dictado y notificado resolución expresa, determinará la desestimación de la solicitud formulada. Se trataría, por tanto, de una norma de carácter procedimental sin conexión con la previsión de ingresos o habilitación de los gastos anuales de la Generalitat Valenciana, o con los criterios de su política económica. Por ello, debe declararse inconstitucional, en aplicación de la doctrina general del Tribunal Constitucional sobre el contenido material de las leyes de presupuestos [por todas, STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a), con cita de anteriores] sobre los límites de las leyes de presupuestos.

Ahora bien, el defensor del pueblo se encuentra ante un primer problema y es que el artículo 134.2 de la Constitución española, al declarar que «los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado», se está refiriendo en exclusiva a la Ley de Presupuestos del Estado sin efectuar mención alguna a las que elaboren las comunidades autónomas, razón por la que opta en el argumentario de su demanda por poner el acento en sostener que la disposición controvertida resulta contraria al principio

de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución española, al establecer una nueva forma de terminación de un procedimiento administrativo sin que el legislador haya puesto los medios adecuados para que los solicitantes de dicho reconocimiento puedan estar al tanto de la nueva regulación, que se encuentra así «camuflada» en una norma de contenido heterogéneo. Todo ello, al margen, claro está, de incidir en la analogía que presentan las leyes de presupuestos del Estado con las de las comunidades autónomas.

Continúa con su exposición el defensor del pueblo poniendo de manifiesto que el precepto controvertido presenta una absoluta falta de conexión con la materia presupuestaria, pues se encuentra vinculado con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Dependencia, atribuyendo a la falta de resolución expresa por parte de los poderes públicos de la Comunidad Valenciana a las solicitudes de reconocimiento de dicha situación efecto desestimatorio.

Lo primero sobre lo que se pronuncia el Tribunal Constitucional se proyecta sobre la incidencia que tiene en el recurso el que la disposición adicional impugnada, como ya hemos adelantado, ya fue derogada, razón a pesar de la cual el Tribunal Constitucional insiste sobre la misma por cuanto la impugnación se fundamenta en una presunta vulneración del proceso legislativo que habría tenido lugar, en su caso, cuando a una ley de presupuestos se incorporan materias que exceden de su contenido mínimo o, incluso, eventual, y no el concreto contenido del precepto. A continuación, se pone manos a la obra a fin de determinar si la disposición combatida se ubica dentro de los límites materiales de una ley de presupuestos, límites que al haber sido objeto de análisis en numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional se encuentran perfectamente identificados.

De esta manera las leyes de presupuestos tienen un contenido mínimo, indisponible, y otro eventual, por conexión, que se refiere a todas aquellas disposiciones que guarden relación directa con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los presupuestos o con los criterios de política económica general o, en fin, que sean un complemento necesario para la mejor inteligencia y más eficaz ejecución del presupuesto. Por eso, advierte el Tribunal Constitucional, que quedan en principio excluidas de estas leyes las normas típicas del derecho codificado u otras previsiones de carácter general en las que no concurra dicha vinculación. Así, podemos comenzar a atisbar que la respuesta del Tribunal Constitucional al recurso va a ir en contra del legislador autonómico valenciano.

Ahora se enfrenta el Tribunal Constitucional a la problemática que plantea la aplicación sin más del artículo 134 de la Constitución española, que se refiere única y exclusivamente a la Ley de Presupuestos del Estado, a las comunidades autónomas, estableciendo en este sentido que se ha de acudir con carácter preferente en estos supuestos al estatuto de autonomía, a las leyes estatales que delimiten las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas y a las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio y, evidentemente, a las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las comunidades autónomas.

A partir de los criterios expuestos comienza el Tribunal Constitucional a escudriñar en la regulación del estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana en busca de alguna herramienta que le permita extender los límites de la Constitución española. Pues bien, tras analizar en profundidad

todas las normas que el estatuto dedica a la materia presupuestaria, el Tribunal Constitucional llega a concluir que el presupuesto autonómico cumple la misma función que el del Estado, debiendo quedar, por tanto, sometido a los mismos límites materiales y temporales que las del Estado, límites que están relacionados, precisamente, con la propia función o razón de ser del presupuesto como institución en un Estado democrático, limitación en cuanto a su contenido que constituye una garantía para el poder legislativo autonómico que únicamente podrá centrar su función de aprobación y control en el objeto de la norma, que no es otro que el presupuesto en sí mismo.

A partir de dicho discurso es cuando las cosas empiezan a ponerse «feas» para la Comunidad Valenciana, pues es la propia función de la norma presupuestaria, tal y como se define en el estatuto de autonomía para la Comunidad Valenciana, la que exige la debida conexión ente la materia presupuestaria y el contenido de la misma, lo que justifica la aplicación, a las leyes de presupuestos de la Generalitat Valenciana, de los mismos límites materiales que, de acuerdo con nuestra doctrina, se derivan del artículo 134 de la Constitución española para las del Estado, pues ambos tipos de leyes se encuentran reservados a un contenido, y dicho contenido está reservado a ellas.

Solo restaría, pues, analizar si la disposición adicional controvertida de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Valenciana para el año 2008 guarda alguna conexión con la materia presupuestaria para así salvar su constitucionalidad, lo que no parece que sea así pues, como ya hemos indicado al inicio del presente comentario, nos encontramos ante la regulación de un supuesto de silencio administrativo negativo, aplicable en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes, disponiendo que el vencimiento del plazo máximo, sin haberse dictado y notificado resolución expresa, determinará la desestimación de la solicitud formulada.

Por ello, el propio Tribunal Constitucional la califica como una mera norma procedimental que no presenta relación alguna sobre el presupuesto toda vez que ni refleja estimación de ingreso o gasto alguno, de manera que solo restaría que encontrara acomodo en lo que se ha venido a denominar «contenido eventual» del presupuesto, contenido eventual que, como ya ha quedado expuesto, se asienta sobre la existencia de conexión con la materia presupuestaria. Pues bien, al Tribunal Constitucional no le cuesta trabajo llegar a concluir que en el caso de la disposición adicional undécima cuestionada por el defensor del pueblo no concurre esa conexión, pues por más que se intente ver que la materia de dependencia incide sobre el gasto público, de manera que la implantación de la figura del silencio negativo arroja como consecuencia un indudable ahorro en las arcas públicas valencianas, ello no resulta suficiente, a juicio del Tribunal Constitucional, para apreciar la concurrencia de dicha conexión, rechazándose que toda medida de ahorro por ese solo hecho pueda amparar un carácter económico y pueda tener por ello válido encaje en las leyes anuales de presupuestos.

En definitiva, no nos encontramos ante un precepto que resulte complemente indispensable para la mejor comprensión del presupuesto y de la política económica del Gobierno valenciano, revistiendo dicho precepto un carácter meramente procedimental, conclusión que provoca la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del precepto al encontrarse fuera del contenido constitucionalmente admisible de una ley de presupuestos autonómica.