

tres tipus d'excedència forçosa. Per tant, la Llei extremenya no va incórrer en el moment de la seva aprovació en inconstitucionalitat.

Posteriorment, la Llei 13/1996 va modificar aquesta situació, i va preveure dins de la legislació bàsica estatal que si un funcionari en situació d'excedència voluntària per agrupació familiar no sol·licita el reingrés al servei actiu en finalitzar el termini o les causes que van donar lloc a la concessió de l'excedència, es produeix el canvi a excedència voluntària per interès particular, però no la pèrdua de la condició de funcionari. El mateix s'estableix per als funcionaris en situació d'excedència forçosa derivada de suspensió ferma que incompleixen les seves obligacions per intentar tornar al servei actiu.

El Tribunal Constitucional examina si la normativa estatal aprovada el 1996 compleix els requisits per ser considerada bàsica i, per tant, paràmetre a respectar per la normativa autonòmica. La seva conclusió és que es compleixen els requisits formals i materials per considerar la regulació estatal com a bàsica, ja que la normativa regula dos àmbits nuclears del règim estatutari dels funcionaris públics: la pèrdua de la condició de funcionari i l'ordenació de les situacions administratives.

Finalment, el Tribunal Constitucional declara la disconformitat sobrevinguda dels articles de la Llei extremenya amb les noves bases en matèria de règim estatutari dels funcionaris públics aprovades pel legislador estatal, cosa que porta a estimar el recurs plantejat.

- **Vot particular** que formulen Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Javier Delgado Barrio i Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

El vot es fonamenta en la consideració per part dels magistrats discrepants que la majoria hauria d'haver aplicat la clàusula de prevalença prevista a l'art. 149.3 CE. Així, com que la normativa autonòmica impugnada no contradeia les bases de l'Estat quan es va aprovar, sinó que la contradicció es va produir posteriorment, en modificar-se la normativa estatal, la solució consistia a aplicar la normativa bàsica estatal, i acordar la inaplicació de la normativa autonòmica, en haver estat desplaçada per l'esmentada normativa estatal, però no declarar-ne la nul·litat, ja que aquest és un dels supòsits en els quals es produeix una ruptura entre inconstitucionalitat i nul·litat.

Marta Fernández de Frutos

Sentència 3/2003, de 16 de gener (BOE núm. 43, de 19 de febrer). Recurs d'inconstitucionalitat promogut pel president del Govern contra la Llei del Parlament basc 1/2002, de 23 de gener. Règim pressupostari de la Comunitat Autònoma del País Basc. **Vot particular.**

Ponent:

Eugeni Gay Montalvo.

El president del Govern de l'Estat interposa recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei del Parlament basc 1/2002,

de 23 de gener, perquè no inclou el contingut que li és propi, vulnerant els preceptes del bloc de la constitucionalitat que estableixen el règim pressupostari de les comunitats autònomes (art. 134.2 CE, art. 25 i 44 EAPV i art. 21

LOFCA); perquè contradiu el principi de seguretat jurídica ja que l'aprovació de l'esmentada Llei s'ha alternat amb la pròrroga automàtica dels pressupostos pe al 2001 (art. 9.3 CE) i perquè vulnera el procediment d'elaboració dels pressupostos contingut al Reglament del Parlament basc. La impugnació es basa, doncs, en la concepció que el règim pressupostari ha de contenir-se en la seva totalitat en la llei anual corresponent, i no en normatives parcials, ja que llavors no se sabria del cert quines disposicions han de prevaler, si les partides de la llei prorrogada o les de la nova llei. La Llei de pressupostos és un producte normatiu unitari, no parcial o fragmentari.

El Parlament basc s'oposa als motius d'impugnació, i entén que la Llei 1/2002 és una mera llei ordinària que complementa i matisa la Llei de pressupostos prorrogada. Entén també que, en ésser aprovada per mitjà del procediment propi de la Llei de pressupostos, la Llei impugnada és garantista. Malgrat reconèixer la defectuosa tècnica legislativa, rebutja que es vulneri la seguretat jurídica, ja que manté que els seus únics destinataris són el Parlament i el Govern bascos.

El Govern basc sosté que els pressupostos de la Comunitat Autònoma per a l'exercici 2002 són els de l'any anterior prorrogats. La Llei impugnada pot tenir així contingut pressupostari però no és una llei de pressupostos. La tramitació inicial com a llei de pressupostos es va transformar en llei ordinària en l'últim moment de la seva tramitació parlamentària. Considera que el Parlament pot adoptar aquesta decisió. Finalment, entén que no s'ha afectat la seguretat jurídica, ja que hi ha dues normes de contingut pressupostari, la Llei de pressupostos prorrogada i la Llei 1/2002, a la

qual va seguir la Llei 2/2002, per facilitar la inserció de la norma anterior en l'ordenament jurídic.

Hem de recordar que el Parlament basc va aprovar també la Llei 8/2002, de 27 de desembre, de pressupostos generals de la Comunitat Autònoma per a 2003. El Tribunal entén que això no és obstacle perquè s'analitzi la constitucionalitat de la Llei impugnada en aquest recurs d'inconstitucionalitat, ja que en un altre cas les lleis amb vigència temporal quedarien fora de l'objecte de control del Tribunal Constitucional. Per això, entén que no hi ha hagut pèrdua sobrevinguda de l'objecte del recurs.

Al fonament jurídic 3, el TC recorda que és una competència parlamentària inexcusable l'aprovació anual dels pressupostos, ja que és un element nuclear de la democràcia parlamentària, que, en el bloc de la constitucionalitat, correspon segons els casos a les Corts Generals o a les assemblees legislatives de les corresponents comunitats autònomes. Al fonament jurídic 4 s'estén sobre la naturalesa jurídica de la Llei de pressupostos, d'acord amb la doctrina reiterada i extensa del mateix Tribunal. Així, es destaca que els pressupostos contenen de forma unitària la totalitat de les despeses i els ingressos del sector públic, i constitueixen un instrument de direcció de la política econòmica del Govern, però sempre sota el control parlamentari. La Llei de pressupostos es concep com una *«ley de contenido constitucionalmente determinado»*, en la qual concorren tres elements: *«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»*.

D'altra banda, la Llei de pressupostos té una naturalesa temporalment limitada a cada exercici, això és, a un any, en-

cara que pot ser prorrogada (art. 134.4 CE i 56.1 de la Llei general pressupostària). La pròrroga constitueix un «*mecanismo excepcional que opera en bloque y exclusivamente en aquellos casos en los que, finalizado el ejercicio presupuestario, aún no ha sido aprobada la nueva Ley. La prórroga opera, además, como un mecanismo automático, ex constitutione, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido*» (FJ 5).

El TC entén que les regles constitucionals sobre la Llei de pressupostos són aplicables a les institucions centrals de l'Estat i a les autonòmiques. A més, de manera específica per al cas basc, recorda els art. 25 i 44 EAPV, 21.1 LOFCA, així com el Decret legislatiu basc 1/1997, d'11 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de principis ordenadors de la hisenda general del País Basc, i el Decret legislatiu 1/1994, de 27 de setembre, pel qual s'aprova el Text refós de les disposicions vigents sobre el règim pressupostari d'Euskadi.

Al fonament jurídic 7, el TC sosté que la Llei impugnada no és la llei de pressupostos de la Comunitat Autònoma per a l'any 2002. I no ho és perquè així ho va decidir el Parlament basc i perquè no té el contingut «*propio, mínimo, indisponible y necesario*» que ha de tenir l'esmentada Llei. A pesar del que han sostingut el Govern i el Parlament bascos, el TC nega la possibilitat que sigui constitucionalment admissible una Llei com la impugnada aquí, que és definida pels seus defensors com de «contingut pressupostari» i que coexisteix amb la Llei pressupostària prorrogada (en dues ocasions). No hi pot haver una multiplicitat de lleis reguladores dels pressupostos. Per això, el TC afirma que «*la Ley 1/2002, de 23 de enero, al incidir sobre la realidad de la prórroga presupuestaria, es contraria a la Consti-*

tución y a las normas que integran el bloque de la constitucionalidad (art. 21 LOFCA y 44 EAPV), concretamente a los principios de unidad y universalidad presupuestaria recogidos en los art. 134 CE, 21 LOFCA y 44 EAPV». La reserva material de la Llei de pressupostos, que és la previsió dels ingressos i les autoritzacions de despeses per a un any, poden ser alterats excepcionalment i fins i tot prorrogats, però a judici del Tribunal això és molt diferent al que ocorre amb la Llei impugnada, que realitza una autèntica fragmentació de la institució pressupostària, contrària als principis d'unitat i universalitat. La Llei 1/2002 impugnada és completada, a més, per altres que es van aprovar posteriorment, a les quals, encara que no siguin objecte d'aquest recurs, el TC també fa referència, ja que completen el fragmentari mapa pressupostari basc del moment. L'aplicació només parcial de la Llei de pressupostos no és compatible amb la institució de la pròrroga. A més, no és admissible que «*la suma de los créditos presupuestarios autorizados para el ejercicio 2002 en la comunidad autónoma vasca como consecuencia de las previsiones contenidas en las leyes 1/2002, 4/1999 y 2/2002, supere el límite máximo del gasto autorizado para este ejercicio, ni, por otro lado, que la Ley 1/2002 coexista con unos presupuestos prorrogados (los contenidos en la Ley 4/1999), sustituyéndolos en parte*» (FJ 9 *in fine*). Aquesta situació porta el Tribunal a afirmar que també s'ha infringit el principi constitucional de la seguretat jurídica, per la confusió que es genera, i per la dificultat d'un coneixement cert per part dels ciutadans. No és exacte, per tant, argumentar que la Llei pressupostària té com a destinataris només els poders públics, ja que els ciutadans també ho són (FJ 10).

El TC declara la inconstitucionalitat

de la Llei impugnada i, per tant, la seva nul·litat. En el FJ 11 es modulen els efectes de la declaració esmentada *«para atender a terceros de buena fe que mantienen relaciones económicas con la Administración [...]». Por ese motivo deben declararse no susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la nulidad que ahora declaramos no sólo aquellas situaciones decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40 LOTC), sino también por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes».*

El vot particular formulat pels magistrats Tomás Vives Antón, Pablo García Manzano, María Emilia Casas Baamonde i Elisa Pérez Vega, discrepa de l'argumentació duta a terme pel Tribunal. Entén que no s'ha insistit prou en la naturalesa jurídica de la Llei de pressupostos i, en canvi, massa en disquisicions genèriques sobre la funció del Parlament. Es critica el «doble règim pressupostari» que s'ha donat a la Comunitat Autònoma del País Basc, per la qual cosa s'afirma que el que

vulnera la Llei 1/2002 és el mateix règim de la pròrroga pressupostària, ja que aquesta existeix fins que s'aprovin els nous i en bloc. La Llei impugnada desnaturalitza la institució de la pròrroga, en mantenir subsistent només en una part la Llei de pressupostos prorrogada. Tot això vulnera l'art. 134.4 CE *«en cuanto que se le asigna una función materialmente presupuestaria (aunque sea parcial) a una Ley que no es aprobatoria de los presupuestos de todas las entidades integrantes de la Comunidad Autónoma Vasca».*

Finalment, els signants del vot particular consideren que en l'argumentació de la Sentència no s'han tingut en compte elements que en el seu dia van ser debatuts en el Ple: en la Llei impugnada hi ha preceptes que no haurien de declarar-se inconstitucionals perquè no tenen caràcter pressupostari o són complementaris, per la qual cosa quedarien fora dels estats financers d'ingressos i despeses. No es comparteix, doncs, la inconstitucionalitat global i com un tot únic que es declara en la Sentència.

Joan Lluís Pérez Francesch

Sentència 16/2003, de 30 de gener (BOE núm. 55, de 5 de març, suplement).

Recursos d'inconstitucionalitat 893/1993, 921/1993 i 943/1993 i conflictes de competència 894/1993, 3985/1995 i 2170/1997 (acumulats). Promoguts pel Govern de Canàries, el Parlament de Canàries i Alberto Ruíz-Gallardón Jiménez, comissionat per 53 senadors, respecte de determinats preceptes de la Llei 38/1992, de 28 de desembre, d'impostos especials; els reials decrets 1623/1992 i 1165/1995, i una Ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda, que regulen l'impost especial sobre determinats mitjans de transport.

Ponent:

Javier Delgado Barrio.

Amb aquesta Sentència el Tribunal Constitucional inicia una sèrie de pronunciaments sobre diverses qüestions que es plantegen des de la comunitat

autònoma canària sobre la constitucionalitat de l'impost especial sobre determinats mitjans de transport. De fet, les sentències posteriors tenen com a arguments bàsics els que s'han construït en la decisió que ara se sintetitza.

En aquesta Sentència es plantegen