



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 2 / 1 9 8 9

La Laguna, a 21 de noviembre de 1989.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias sobre *admisibilidad a trámite de enmiendas a la totalidad de texto alternativo al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma (EXP. 14/1989 CP)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

A los efectos de evacuar el dictamen que se solicita, resulta preciso dilucidar si la específica ordenación del procedimiento de elaboración y aprobación de la Ley presupuestaria excluye o no la posibilidad de presentación de enmiendas de totalidad con texto alternativo, admitida con carácter general en la ordenación del proceso legislativo. Con tales propósitos debe analizarse cuanto al respecto prescribe el ordenamiento autonómico y, en su caso, el estatal que, supletoriamente, resultara de aplicación.

Ante todo, se ha de tener presente que el art. 127.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC) establece que en el estudio y aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma se aplicará el procedimiento legislativo común, salvo lo dispuesto en la Sección en que dicho precepto se contiene, mientras que el art. 128.1 de aquél previene que las enmiendas al articulado que supongan aumento de los créditos (autorizaciones de gastos) o modificación sustantiva y alternativa de ingresos, solo serán admitidas si, además de cumplir los requisitos generales, proponen el reajuste correspondiente.

---

\* **PONENTE:** Sr. Alcaide Alonso.

Respecto al citado art. 128.1, la Presidencia del Parlamento canario dictó Resolución de 27-XI-84 por la que se preceptuaba que las enmiendas al Proyecto de Ley en cuestión que supongan aumento de crédito en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales (de admisión, se ha de entender), proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección, lo que producirá automáticamente la modificación o el reajuste de los programas afectados en las sumas correspondientes.

Por último, el art. 128,2 RPC ordena que el debate de totalidad del Proyecto de Ley de referencia tendrá lugar en el Pleno de la Cámara, fijándose en él las cuantías globales de los estados de los Presupuestos y remitiéndose, una vez finalizado el debate, dicho Proyecto a la Comisión parlamentaria de Presupuestos y Hacienda. En este sentido, ha de recordarse, de acuerdo en todo caso con lo preceptuado en el antes citado art. 127.1, RPC, que, según el art. 114.1, RPC, el debate de totalidad de los Proyectos de Ley en el Pleno procederá cuando se hubieren presentado enmiendas a la totalidad, las cuales, como señala el art. 112.3, RPC, son las que presentadas por un Grupo parlamentario únicamente, postulen la devolución de aquellos al Gobierno o propongan textos alternativos completos a los correspondientes de tales Proyectos.

Por su parte, el art. 59.1.c) del Estatuto de Autonomía (EACan) preceptúa que corresponde al Gobierno canario elaborar el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales de la CAC, lo que se reitera en el art. 21.c) de la Ley autonómica 1/1983, preceptuando el art. 60.1 de la Norma estatutaria que compete al Parlamento la aprobación de dichos Presupuestos. Debiéndose además recordar en relación con ello, que los arts. 14.3 del Estatuto y el 19.b) de la Ley antes citada atribuyen al Gobierno la planificación y desarrollo de la Política regional.

2. A los efectos de clarificar la problemática analizada y, en su caso, la eventual aplicación supletorio del Derecho estatal en virtud de la establecido en el art. 149.3 de la Constitución (CE), ha de advertirse que aquella viene ordenada, en lo que se refiere al Estado y con carácter general, tanto en la Norma constitucional como en el Reglamento del Congreso de los diputados (RCD).

Así, el art. 66.2, CE, preceptúa que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado y aprueban sus Presupuestos en tanto que, de modo más específico el art. 134.1, CE prescribe que corresponde al Gobierno la elaboración de

los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. No siendo ocioso en esta perspectiva recordar que el Gobierno dirige la política exterior e interior (art. 97, CE), lo que lógicamente, incluye la política económica cuya plasmación mas obvia es el contenido del Presupuesto y de las normas que lo acompañan en, su Ley aprobatorio; y que, mas concretamente, que el art. 131.2, CE otorga asimismo al Gobierno importantes facultades en la indicada materia económica.

Debe por lo demás recordarse que según prescribe el art. 134.6 de la Norma suprema, toda proposición o enmienda que suponga aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación. Precepto que se repite en los arts. 111.1, referente a enmiendas, y 126.2, respecto a proposiciones, del Reglamento del Congreso (RCD).

Sin embargo, y pese a lo que sostiene en este asunto el Tribunal Constitucional (TC), opinión que se citará luego, no resulta forzado entender -con autorizado respaldo doctrinal y tal como pareció considerar propio legislador-, que esta última regulación, por su tenor literal, sistemática y génesis, no puede referirse en sus propios términos al Proyecto de Ley de Presupuestos, que, en efecto, recibe una ordenación específica sobre ello, sino a otros Proyectos en general, remitidos al Parlamento después de aprobarse la Ley presupuestaria y estar en vigor su contenido.

Así, similarmente a lo que ordena el RPC pero más clara y exhaustivamente, el art. 133, RCD, después de indicaren su número 1 que, en el estudio y aprobación de los Presupuestos estatales, se aplicará el procedimiento legislativo común salvo lo dispuesto en la Sección dedicada a la tramitación del Proyecto de Ley correspondiente, previene en el número 3 que las enmiendas a dicho Proyecto que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección, mientras que en el número 4 se dice que las enmiendas a aquel que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

## II

De la jurisprudencia del TC en torno a la materia presupuestaria, cabe seleccionar, por su particular incidencia en el supuesto a dictaminar, la que se expone a continuación.

En la STC 27/1981, FJ 2, el Alto Tribunal advierte que la competencia de las Cortes para aprobar el Presupuesto es específica y diferenciada del ejercicio de la potestad legislativa a ellas atribuido, según ordena el art. 66.2, CE. Luego, añade que esta especificidad de la función parlamentaria de orden presupuestario conecta con la peculiaridad de la Ley de Presupuestos, respecto de cualquier otra Ley. Según el TC, esa peculiaridad deriva del carácter instrumental del Presupuesto en relación con la política económica, pero también por el hecho de que su debate este restringido por las disposiciones reglamentarias de las cámaras que ordenan su procedimiento, las cuales, aunque no tengan vinculación directa con concretos preceptos constitucionales, derivan de la norma general al respecto que se contiene en el art. 134.6, CE.

En su Sentencia 65/1987, Fj 3, el TC indica que, como ya afirmó en la STC 84/1982, Fj 3, el núcleo de la Ley presupuestaria ha de estar constituido por la previsión de los ingresos y la autorización de los gastos estatales, los cuales integran el contenido indisponible, (o más bien indispensable) de dicha Ley. Pues bien, el Alto Tribunal dice que, en el examen, enmienda y aprobación de este núcleo "indisponible" se cifra la función presupuestaria que atribuye la Constitución a las Cortes, que, como se dijo en la STC 27/1981, se enuncia constitucionalmente como propia del ejercicio de una competencia específica y separada de la potestad legislativa del Estado. Y, justamente, el TC entiende que tal especificidad se traduce en peculiaridades previstas en su ejercicio, cuales son la reserva al Gobierno de la elaboración del Presupuesto contemplada en el art. 134.1, CE y las limitaciones previstas en los números 6 y 7 del mismo artículo. Lo que, en opinión de este Consejo, resulta por demás coherente con las facultades que en materia de dirección política y económica atribuye la Constitución al Ejecutivo, siendo otra de sus traducciones la facultad que se le asigna en el art. 134.5.

Por fin, en la STC 99/1987, FJ 1, el TC afirma que no existe en la Constitución o en los Reglamentos de las cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición, aunque no niega que las haya de carácter

formal y procedimental. Por ello, el Alto Tribunal sostiene que, ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de dichas cámaras tienen para enmendar o elevar propuestas legislativas, salvo los que, para ambas actuaciones, se prevén en los arts. 84 y 134.6, CE.

A la vista de la regulación y de la jurisprudencia recogida en el Fundamento precedente, podría parecer, en principio, que, dado el carácter de la facultad de enmendar de los diputados y del hecho de que, cabiendo que se celebre debate de totalidad sobre el Proyecto de Ley presupuestario y no limitándose específicamente las enmiendas asimismo de totalidad que dan lugar a su producción, las propuestas de modificación del Proyecto pueden ser tanto al articulado como de devolución o de texto alternativo, sin perjuicio de que a ambos tipos de enmiendas les sea aplicable, no el art. 134.6, CE, por ser ello discutible aunque así los obtenga el TC por las razones antedichas, sino el art. 128.1, RPC y, supletoriamente, el art. 133.3 y 4, RCD”.

Por tanto, cabrían hipotéticamente enmiendas de totalidad al Proyecto de Ley de Presupuestos autonómicos de las que proponen un texto alternativo completo al mismo, sin necesidad por demás de consentimiento gubernativo para su admisión, siempre y cuando se adecuara el contenido de dicho texto a los ajustes oportunos y no previera un total de ingresos inferior al del Proyecto, debiéndose de lo contrario no admitirlas u obtener la conformidad del Gobierno, respectivamente.

Sin embargo, ello no es técnicamente posible, en definitiva, puesto que se imposibilitaría al Gobierno el ejercicio de una facultad reservada constitucional y estatutariamente al mismo, cual es la de ser el único órgano competente, y no el Parlamento a través de Propuesta de un grupo parlamentario seguida de asunción - plenaria, para elaborar un Presupuesto, siendo innegable que la enmienda de la que se trata equivale a la elaboración y eventual adopción de otro texto presupuestario. máxime cuando, ala luz de lo prevenido tanto en los arts. 66.2 y 134.1 CE, como en los arts. 59.1 c) y 60.1, EACan, resulta evidente que las facultades a las que se refieren unos y otros, otorgadas al Gobierno y al Parlamento, respectivamente estatal o autónomo, han de poder ejercitarse al tiempo y sin contradicciones o suplantaciones, de modo que la de enmienda parlamentaria no puede sustituir o enervarla de elaboración gubernativa, ni ésta eliminar totalmente aquella.

## **C O N C L U S I O N**

No cabe presentar enmiendas de totalidad de texto alternativo al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.