

En Logroño, a 7 de junio de 2018, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**61/18**

Correspondiente a la consulta formulada por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre *la situación en la que se encuentra el Presupuesto de la Cámara para 2018*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Como advertencia preliminar, señalemos que, en este dictamen, emplearemos las siguientes siglas:

- ATC: Auto del Tribunal Constitucional.
- BOR: Boletín Oficial de La Rioja.
- BOPR: Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja.
- CAR: Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CE: Constitución Española.
- EAR'99: Estatuto de Autonomía de La Rioja.
- GP: Grupo/s Parlamentario/s.
- LHR'13: Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja.
- LOEP'12: Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- LPR'17: Ley 2/2017, de 3 de marzo, de Presupuestos Generales de La Rioja para 2017.
- LPR'18: Ley 1/2018, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de La Rioja para 2018.
- OCP: Oficina de Control Presupuestario.
- PG: Presupuestos Generales.

- PGCAR: Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- RPR´01: Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 10 de abril de 2001.
- RIR´17: Reglamento de Régimen interno y gobierno interior de la Secretaría del Parlamento de La Rioja, de 11 de octubre de 2017.
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
- TC: Tribunal Constitucional.

## **Segundo**

La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja ha remitido a este Consejo Consultivo la siguiente documentación:

### **1. Relativa a la tramitación, por el Gobierno de La Rioja, del Proyecto de Ley de PG de la CAR para 2018 (LPR´18).**

- Oficio, de 15 de noviembre de 2017, por el que la Excm. Sra. Consejera de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior remite, al Parlamento de La Rioja, el Proyecto de Ley de PG de la CAR para 2018 (LPR´18).
- Certificado, de la Excm. Sra. Consejera, del acuerdo de aprobación por el Consejo de Gobierno, en su sesión de 15 de noviembre de 2017, del referido Proyecto de Ley.
- Proyecto de Ley de PG de la CAR para 2018, de 15 de noviembre de 2017
- Resolución de inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley, del Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública, de 28 de julio de 2017.
- Memoria justificativa, de la Oficina de Control Presupuestario (OCP), de 14 de noviembre de 2017.
- Memoria, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, de 14 de noviembre de 2017.
- Informe, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 14 de noviembre de 2017.
- Memoria final, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, de 15 de noviembre de 2017.
- Resumen de gastos e ingresos, por Capítulos.
- Clasificación económica de los ingresos; resumen de ingresos por Capítulos; y por Capítulos y Artículos.
- Detalle orgánico, económico y funcional, por nivel de especificación.
- Resumen de gastos por Capítulos; por Capítulos y Artículos; y por Capítulos, Artículos y Secciones/Servicios.

-Detalle de gastos, funcional/económico.

## **2. Relativa a la tramitación, por el Parlamento de La Rioja, del Proyecto de Ley de PG de la CAR para 2018 (LPR´18).**

-Informe, del Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja, de 16 de noviembre de 2017, “*emitido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Reglamento de la Cámara*” en relación con el Proyecto de Ley de PG remitido por el Gobierno de La Rioja. El informe se pronuncia en sentido favorable a la admisión a trámite del Proyecto de Ley. A criterio del Letrado Mayor, “*procede, de conformidad con el artículo 92 del Reglamento de la Cámara, que la Mesa ordene su publicación, la apertura de un plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente*”.

-Resolución, de la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja, de 17 de noviembre de 2017, por el que se dispone la publicación del Proyecto de Ley, previa admisión a trámite del Proyecto por la Mesa, en su sesión de la misma fecha (BOPR núm. 159, Serie A, de 20 de noviembre de 2017).

-Acuerdo, de la Mesa del Parlamento, de 24 de noviembre de 2017, por el que se dispone la ampliación del plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad (BOPR núm. 161, Serie A, de 27 de noviembre de 2017).

-Resolución, de la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento, de 12 de diciembre de 2017, que ordena la publicación de las enmiendas a la totalidad presentadas por los GP *Socialista, Ciudadanos* y *Podemos La Rioja*, y calificadas, por la Mesa de la Comisión de Presupuestos, en su sesión del mismo día (BOPR núm. 164, Serie A, de 12 de diciembre de 2017).

-Resolución, de la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento, de 19 de diciembre de 2017, que ordena la publicación del Acuerdo, del mismo día, por el que se toma conocimiento de la retirada de la enmienda a la totalidad que había sido presentada por el GP *Ciudadanos* (BOPR núm. 166, Serie A, de 19 de diciembre de 2017).

-Resolución, de la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento, de 27 de diciembre de 2017, que ordena la publicación del Acuerdo, adoptado por el Pleno del Parlamento, en su sesión de 21 de diciembre de 2017, por el que se rechazan las dos enmiendas a la totalidad presentadas por los GP *Socialista* y *Podemos La Rioja* (BOPR núm. 167, Serie A, de 27 de diciembre de 2017).

-Publicación en el BOPR de las enmiendas parciales presentadas, tanto al articulado del Proyecto de Ley, como a sus estados de gastos e ingresos por GP *Popular, Socialista, Ciudadanos* y *Podemos La Rioja*; y calificadas, por la Comisión de Presupuestos, en su sesión de 12 de enero de 2018 (BOPR núm. 170, Serie A, de 15 de enero de 2018).

-Publicación en el BOPR de las enmiendas parciales (presentadas tanto sobre articulado del Proyecto de Ley, como sobre sus estados de gastos e ingresos) que los GP pretenden defender en el Pleno (BOPR núm. 172, Serie A, de 24 de enero de 2018).

-Acuerdo, de la Comisión de Presupuestos, de 19 de enero de 2018, por el que se designa al Diputado que presentará ante el Pleno el Dictamen sobre el Proyecto de Ley (BOPR núm. 172, Serie A, de 24 de enero de 2018).

-Dictamen, de la Comisión de Presupuestos, aprobado en sus sesiones celebradas los días 17 a 19 de enero de 2018 (BOPR núm. 173, Serie A, de 25 de enero de 2018).

-Acuerdo, del Pleno del Parlamento de La Rioja, adoptado en su sesión de 26 de enero de 2018, por el que se aprueba la LPR´18, la cual, por Resolución, de la Excm. Sra. Presidenta, de 30 de enero de 2018, se publica en el BOPR núm. 174, Serie A, de 30 de enero de 2018.

-Resolución, de 13 de febrero de 2018, de la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento, por el que se publica la corrección de errores advertidos en la LPR´18 (BOPR núm. 177, Serie A, de 14 de febrero de 2018).

### **3. Simultánea a la tramitación parlamentaria del Proyecto de LPR´18:**

-Informe, del Letrado Mayor, de 16 de noviembre de 2017, emitido “*a petición de la Presidenta del Parlamento*” sobre la “*procedencia de llevar o no a Mesa de la Cámara los Presupuestos del Parlamento, una vez ha tenido entrada en la Cámara el Proyecto de Ley de PG de la CAR*”.

-Acuerdo, de 19 de diciembre de 2017, de la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento, por el que se ordena la publicación del Acuerdo, de la Mesa, de 1 de diciembre de 2017, que dispone “*1. aprobar el Proyecto de Presupuesto del Parlamento de La Rioja para el ejercicio 2018, cuya copia se une como Anexo a este Acuerdo; 2. ...; 3. ordenar su remisión al Presidente del Gobierno de La Rioja a los efectos previstos el artículo 4.3 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja*” (BOPR núm. 394, Serie C, de 22 de diciembre de 2017).

-Oficio, de 28 de diciembre de 2017, por el que la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja remitió, al Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de La Rioja, el “*Presupuesto de ingresos y gastos de este Parlamento de La Rioja, aprobado por la Mesa de la Cámara en su reunión de 1 de diciembre de 2017, a los efectos previstos en el artículo 4.3 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja*”.

### **Tercero**

**1.** De los antecedentes expuestos, resulta que, por medio de oficio fechado el 28 de diciembre de 2017, la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja remitió, al Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de La Rioja, el “*Presupuesto de ingresos y gastos de este Parlamento de La Rioja, aprobado por la Mesa de la Cámara en su reunión de 1 de diciembre de 2017, a los efectos previstos en el artículo 4.3 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja*”. El referido Acuerdo, de la Mesa, de 1 de diciembre de 2017, había sido publicado en el BOPR el 22 de diciembre de 2017 (Serie C, núm. 394).

**2.** Como puede verse, tanto el Acuerdo, de la Mesa, de 1 de diciembre de 2017, como su publicación en el BOPR el 22 de diciembre de 2017, y su remisión al Gobierno de La Rioja, el 28 de diciembre de 2017, son *posteriores* a la fecha en la que el Gobierno de La Rioja había remitido el Proyecto de Ley de Presupuestos al Parlamento, el 15 de noviembre de 2017.

De modo que, tanto el Acuerdo de 1 de diciembre de 2017, como su publicación y su envío al Gobierno, tuvieron lugar cuando el Parlamento había admitido ya a trámite el Proyecto de Ley, por medio del Acuerdo, de su Mesa, de 17 de noviembre de 2017; y, por tanto, cuando estaba ya curso la tramitación parlamentaria de ese Proyecto de Ley.

Como resultado de dicha tramitación parlamentaria, el Pleno del Parlamento de La Rioja, en su sesión de 26 de enero de 2018, aprobó la Ley de PG de la CAR para 2018, que ha sido promulgada como Ley 1/2018, de 30 de enero, y publicada en el BOR núm. 13, de 31 de enero y en el BOE núm. 48, de 23 de febrero (LPR'18).

**3.** En vista de los antecedentes indicados, la Mesa del Parlamento, en su sesión de 28 de marzo de 2018, solicitó recabar dictamen del Consejo Consultivo en los siguientes términos:

*“Considerando: 1. Que el Proyecto de Ley de PG de la CAR para 2018 fue remitido a esta Cámara, por el Gobierno de La Rioja, el día 15 de noviembre de 2017 y aprobado por el Pleno del Parlamento el día 26 de enero de 2018; 2. Que el Proyecto de Presupuesto del Parlamento de La Rioja para 2018 fue aprobado, por la Mesa de la Cámara, con fecha 1 de diciembre de 2017, y remitido, al Gobierno de La Rioja, el día 2 de enero de 2018. La Mesa de la Cámara acuerda: 1º Tomar conocimiento de los informes presentados por el Letrado Mayor; 2º Solicitar informe al Consejo Consultivo de La Rioja para que aclare la situación en la que se encuentra el Presupuesto de la Cámara para 2018 y qué solución hay para su aplicación práctica o aprobación definitiva”.*

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado el 9 de abril de 2018, sellado de entrada el 17 de abril de 2018, la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, la documentación relativa al asunto referido.

### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida el 17 de abril de 2018, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.**

El presente dictamen se emite al amparo de los arts. 10.3 y 12 e), de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en relación con los arts. 6 y 13, D), del Decreto 8/2002, de 24 de enero, que aprueba el Reglamento orgánico y funcional del Consejo Consultivo de La Rioja; y con los arts. 28.1 e) y 102, *in fine*, del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 10 de abril de 2001 (RPR '01).

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen –que conforme a los preceptos citados no tiene carácter preceptivo ni vinculante- señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001, que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

### **Segundo**

#### **Consideraciones preliminares**

Con carácter previo al análisis de la cuestión planteada, y como consideración preliminar, este Consejo Consultivo, además de reiterar que el presente dictamen no tiene carácter vinculante, y de constatar que su solicitud por el Parlamento de La Rioja no resultaba preceptiva; desea enfatizar que las apreciaciones y argumentos que se contienen en él se exponen desde el más escrupuloso respeto a la autonomía del Parlamento de La Rioja (órgano institucional de nuestra Comunidad Autónoma, que representa al pueblo de La Rioja y que, mediante la aprobación de su Reglamento, regula su composición, régimen y funcionamiento, *cf* arts. 15.1, 16 y 18 EAR '99).

Por ello mismo, este dictamen debe necesariamente entenderse sin perjuicio de los criterios que, sobre la cuestión suscitada, adopten los propios órganos de la Cámara en el ejercicio sus competencias respectivas. Así, muy singularmente, la Presidenta del

Parlamento, a la que corresponde interpretar el Reglamento en casos de duda y suplirlo en los de omisión (art. 29.2 RPR´01); y la Mesa del Parlamento, que es la llamada a “*calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, declarar su admisibilidad o inadmisibilidad y decidir su tramitación de acuerdo con este Reglamento*” (art. 28.1 e) RPR´01).

### Tercero

A criterio de este Consejo Consultivo, el adecuado análisis de la cuestión planteada por la Mesa del Parlamento, relativa a “*la situación en que se encuentra el Presupuesto de la Cámara*”, obliga a partir de una constatación fundamental: la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Rioja para 2018 (LPR´18) ha sido aprobada ya y constituye una norma vigente, que goza de fuerza general de obligar.

1. En efecto, los Presupuestos de la CAR para el ejercicio 2018 han sido aprobados ya. Lo han sido por el órgano institucional de la CAR que es competente para ello: el propio Parlamento autonómico (arts. 16.1, 19.1.d) y 56.1 EAR´99). Y lo han sido, dentro del Parlamento, por el órgano a quien está confiada la aprobación de la Ley de Presupuestos: el Pleno (arts. 105 *in fine*, en relación con los arts. 110.1, 111.4 y 104.8 RPR´01).

En efecto, el Pleno del Parlamento de La Rioja, en su sesión de 26 de enero de 2018, tras la tramitación del oportuno procedimiento legislativo, y por Acuerdo de la mayoría de la Cámara, aprobó la referida LPR´18.

Aprobada que fue la LPR´18, y de conformidad con el art. 106 RPR´01, la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento ordenó su publicación en el BOPR, así como su remisión al Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), a los efectos del art. 21.1 EAR´99, esto es, a los de que, por el Excmo. Sr. Presidente de la CAR, se dispusiera la publicación de la LPR´18 en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR); publicación que tuvo lugar en el BOR núm. 13, de 31 de enero de 2018.

A partir de ahí, y según establece la DF Única de la propia LPR´18 (en el marco del art. 21.2 EAR´99) su entrada en vigor se produjo al día siguiente de su publicación en el BOR; de modo que, desde el 1 de febrero de 2018, la LPR´18 es una norma legal vigente, plenamente incorporada al ordenamiento jurídico.

2. Pues bien, dentro del contenido necesario de los PG de la CAR, se halla incluido el Presupuesto del propio Parlamento.

Si ello es así, es por virtud de los *principios de unidad y universalidad del presupuesto*; principios proclamados, en línea con el art. 134.2 CE, por el art. 56.3

EAR'99, a cuyo tenor, *“el presupuesto... incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

Además, la CAR dictó la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja (LHR'13), al amparo de la competencia que atribuye el art. 48.1.a) EAR'99 a la CAR para regular la *“elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos”* (cfr, en tal sentido nuestro dictamen D.36/13).

Pues bien, el art. 33 LHR'13 constituye la plasmación legislativa de los principios de *unidad y universalidad* del presupuesto autonómico. Así, en plena coherencia con el citado art. 56.3 EAR'99, el art. 33 LHR'13 determina el *“alcance subjetivo”* de los PGCAR. En particular, el art. 33 a) LPR'18 dispone que éstos *“estarán integrados por: a) los Presupuestos de los órganos estatutarios”*, entre los que, naturalmente, se encuentra el propio Parlamento (órgano institucional de la CAR, *ex arts. 152 CE y 15.1 EAR'99*).

Por tal motivo, el Parlamento de La Rioja cuenta con una Sección diferenciada, la “01”, en el presupuesto de gastos comprendido en los PGCAR, tal y como resulta de los arts. 45.a) y 62.5, de la LHR'13, y del art. 4.2, a) y Anexo I, de la Orden 6/2017, de 20 de julio, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los PGCAR para 2018.

Por tanto, una vez aprobada, la LPR'18 incluye, en su contenido y ámbito de aplicación, *“el Presupuesto de la Administración General, en el que se integran los Presupuestos del Parlamento”* (art. 1,a) LPR'18); Presupuesto parlamentario, que, por tanto, se rige por el estado de ingresos y gastos incluido en la LPR'18 (art. 2 LPR'18). En particular, el presupuesto de gastos del Parlamento, atendiendo al criterio “orgánico económico-funcional” de los créditos, se incluye como “Sección 01” del estado de gastos; Sección que, en la expresada LPR'18, asciende, sumados los créditos presupuestarios integrados en los distintos Capítulos, a un total de 5.176.171,00 euros.

**3.** Expuesto en otros términos, es el propio Parlamento, a través de su órgano plenario, el que ha manifestado ya su voluntad legislativa en relación con cuál haya de ser el Presupuesto de la Cámara para 2018. Y lo ha hecho en el sentido de aprobar el Presupuesto (en el que se incluyen unos concretos estados de ingresos y gastos) al que la mayoría del Parlamento dio su voto favorable en su sesión plenaria de 26 de enero de 2018.

Esto supone que la *“situación en que se encuentra el Presupuesto de la Cámara para el ejercicio 2018”* es llana a juicio de este Consejo: el actual Presupuesto de la Cámara es el que establece la ya vigente LPR'18; en particular, por lo que hace a los gastos, el que se integra, como Sección 01, en el estado de gastos de la referida LPR'18 (Ley 1/2018, de 30 de enero).

4. Ciertamente, el examen de la documentación remitida a este Consejo Consultivo pone de manifiesto que el Gobierno de La Rioja, al enviar al Parlamento de La Rioja el Proyecto de Ley de PGCAR para 2018, el 15 de noviembre de 2017, lo hizo incluyendo, dentro de la Sección 01, un presupuesto de gastos del Parlamento que no le había sido remitido previamente por el propio Parlamento; sino que reproducía los estados de ingresos y gastos del Parlamento obrantes en la LPR'17, según conjetura, razonablemente, el Letrado Mayor, en su informe de 16 de noviembre de 2017, a la vista “*de la comparación de cifras de ambos ejercicios*”.

Según cabe suponer, por razón de fechas, ello obedeció al hecho de que, a 15 de noviembre de 2017, la Mesa del Parlamento (que es el órgano competente para ello, *ex art. 28.1.c) RPR'01*) no había aprobado aún el Proyecto de Presupuesto del Parlamento; de modo que el Gobierno autonómico, con el fin de remitir al Parlamento un Proyecto de Ley de PGCAR para 2018 completo, incluyó en él, como Sección 01 (presupuesto de gastos del Parlamento), una reproducción de la Sección 01 recogida en la, entonces vigente, LPR'17.

Como se ha expuesto con anterioridad, la Mesa del Parlamento aprobó el Proyecto de Presupuestos del Parlamento el 1 de diciembre de 2017, esto es, cuando el Gobierno había remitido ya, al propio Parlamento, el Proyecto de Ley de PGCAR para 2018; por lo que, tanto el propio Acuerdo de la Mesa, su publicación y su remisión al Gobierno se produjeron en unas fechas en las que ya se estaba tramitando, por el Parlamento mismo, el Proyecto de Ley de PG de la CAR para 2018 (Procedimiento legislativo 9L/PL-0014).

La situación descrita evidenciaría que, efectivamente, entre el Parlamento y el Gobierno, no se habría producido, como quiere el art. 4.3 LHR'13, la “*coordinación necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”; coordinación que resulta precisa para conciliar adecuadamente, la “*autonomía presupuestaria*” del Parlamento de La Rioja (proclamada por el art. 18.3 EAR'99, y a la que alude el propio art. 4.3 LHR'13); con el principio de universalidad del presupuesto (que recogen el art. 56.3 EAR'99 y, en su desarrollo, el art. 33 LHR'13).

5. Sea como fuere, y a pesar de la deficiente coordinación que se ha expuesto, debe repararse en el hecho de que el propio Parlamento, por medio de actos inequívocos, y de contenido concluyente, emanados de sus diferentes órganos, ha dado curso al Proyecto de Ley de PGCAR para 2018, hasta convertirlo, a la postre, en la Ley formal, promulgada y vigente, que es la LPR'18 (esto es, la Ley 1/2018, de 30 de enero, publicada en el BOR núm. 13, de 31 de enero de 2018). En efecto:

A) La Mesa, por Acuerdo de 17 de noviembre de 2017, previo informe del Letrado Mayor de 16 de noviembre de 2017, admitió a trámite el Proyecto de Ley, para lo que era

competente *ex art. 28.1.e) RPR´01*; y abrió el correspondiente plazo de presentación de enmiendas.

**B)** Tres Grupos Parlamentarios (GP) presentaron otras tantas enmiendas a la totalidad (*ex art. 93.1 RPR´01*): uno de ellos, *Ciudadanos*, retiró la suya antes de su debate en Pleno (BOPR núm. 166, Serie A, de 19 de diciembre de 2017); y las otras dos enmiendas a la totalidad (formuladas por los GP *Socialista* y *Podemos La Rioja*), fueron rechazadas por Acuerdo de 21 de diciembre de 2017 (BOPR núm. 167, Serie A, de 27 de diciembre de 2017), del órgano en el que debían debatirse, *ex art. 95 RPR´01*, es decir, el Pleno del Parlamento, el cual se pronunció sobre ellas, en sentido negativo.

Esto supuso, *ex art. 95.3 RPR´01*, que la Cámara manifestó la procedencia de necesidad de continuar con la tramitación del Proyecto, para lo que habría de remitirse a la Comisión correspondiente (en este caso, la de Presupuestos), como así sucedió.

Como ya indicó el Letrado Mayor del Parlamento, en su informe de 16 de noviembre de 2017, los GP podían haber presentado, y el Pleno podía haber acogido, una enmienda a la totalidad del Proyecto de Ley; sin embargo, el Pleno no tomó tal decisión, sino una de sentido contrario, rechazando las dos enmiendas a la totalidad formuladas.

Por otro lado, el debate de totalidad entrañó también la fijación de las cuantías globales de los estados de los presupuestos (art. 111.1 *in fine* RPR´01), por lo que, a partir de ahí, todas las enmiendas que supusieran incremento de gastos, únicamente podrían “*ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía*” (art. 110.3 RPR´01); y, si suponen “*una minoración de ingresos, requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación*” (art. 110.4 RPR´01).

**C)** Pues bien, finalizado el debate de totalidad, el Proyecto fue remitido a la Comisión de Presupuestos (art. 111.1 *inciso segundo* RPR´01), a cuya Mesa se remitieron las numerosas enmiendas presentadas por todos los GP, tanto al articulado como al estado de autorización de gastos (arts. 96.1 y 111.2 RPR´01).

De hecho, varios GP presentaron, en los términos del art. 110.3 RPR, enmiendas relativas a la Sección 01 del estado de gastos que contenía el Proyecto de Ley (así, las enmiendas núms. 26, 138 y 139, del GP *Socialista*; y las núms. 58 y 59, del GP *Podemos La Rioja* (según resulta del BOPR núm. 170, Serie A, de 15 de enero de 2018, págs. 4247, 4285, 4286, 4306 y 4307); incluso, respecto de algunas de ellas, los GP solicitaron su defensa en Pleno (así, las núms. 58 y 59, del GP *Podemos La Rioja*, BOPR núm. 172, Serie A, de 24 de enero de 2018, páginas 4470 y 4471).

En el seno de la Comisión de Presupuestos, fue aprobado el Dictamen de la Comisión (en sesiones de 17 a 19 de enero de 2018, BOPR núm. 173, Serie A, de 25 de

enero de 2018), y se designó al Diputado que habría de presentarlo ante el Pleno (BOPR núm. 172, Serie A, de 24 de enero de 2018).

Al igual que sucedía con anterioridad, y como también advirtió el Letrado Mayor en el informe citado, de 16 de noviembre de 2017, los GP podrían haber utilizado el trámite de enmiendas (con sujeción a los límites y requisitos que le son inherentes *ex arts.* 110.3 y 110.4 RPR´01), para acomodar, en lo posible, el Presupuesto de la Cámara que contenía el Proyecto de Ley, a los términos del Acuerdo de la Mesa que ya se había aprobado el 1 de diciembre de 2017. Sin embargo, el trámite de enmiendas, al articulado y al estado de gastos, se desarrolló en los términos y con el resultado que, en definitiva, refleja el texto aprobado por el Pleno.

**D)** Finalmente, el Pleno del Parlamento, órgano competente para ello (arts. 104.8, 105 y 110.1 RPR´01) aprobó el Proyecto de Ley, tanto su articulado, como sus estados de ingresos y gastos, en su sesión de 26 de enero de 2018 (BOPR núm. 174, Serie A, de 30 de enero de 2018).

**E)** En fin, como se ha señalado, la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento, en aplicación del art. 106 RPR´01, ordenó la remisión de la Ley aprobada, al Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma, con el fin de que éste dispusiera su publicación en el BOR (art. 21 EAR´99), lo que se realizó al publicarla como Ley 1/2018, de 30 de enero en el BOR núm. 13, de 31 de enero de 2018.

**6.** Atendido lo expuesto, el Proyecto de Presupuesto del Parlamento, aprobado, por la Mesa de la Cámara, el 1 de diciembre de 2017, ha quedado evidentemente *superado* por el hecho de que el propio Parlamento, por medio de la sucesión de *actos propios* que acabamos de enumerar, asumió el Proyecto de presupuesto parlamentario remitido por el Gobierno, y ha terminado por aprobar la LPR´18 que contiene una Sección 01 (Presupuesto del Parlamento) de sentido distinto al que resulta de aquel Proyecto de Presupuesto parlamentario aprobado el 1 de diciembre de 2017 por la Mesa de la Cámara.

Por razón del tiempo, esos diferentes actos parlamentarios que han propiciado la aprobación de la LPR´18 son anteriores, coetáneos e incluso posteriores al propio Acuerdo de 1 de diciembre de 2017 de la Mesa de la Cámara; y, por razón de su contenido, en la medida en que forman parte del procedimiento parlamentario enderezado a la aprobación de los PGCAR para 2018, revisten un significado jurídico-político muy preciso: expresan la voluntad inequívoca de la Cámara de dar curso, primero, y aprobar, después, el Proyecto de Ley; Proyecto que fue convertido en Ley formal en los concretos términos en los que recibió el voto mayoritario de los Diputados presentes en la sesión del órgano plenario del Parlamento celebrada el 26 de enero de 2018; fecha que es, como se ve, posterior en el tiempo a la publicación de aquel Acuerdo de la Mesa de 1 de diciembre de 2017, en el BOPR de 22 de diciembre de 2017.

En suma, la Cámara ya ha exteriorizado su voluntad de dotarse de un presupuesto, y lo ha hecho al aprobar la LPR´18, aprobada por el Pleno en la referida sesión de 26 de enero de 2018.

7. De este modo, dado que la LPR´18 es una norma jurídica plenamente vigente, autosuficiente en su contenido, y que, por su promulgación y publicación, despliega ya fuerza general de obligar, no es necesario que el Parlamento acometa ninguna actividad adicional para dotar al presupuesto de la Cámara de una “*aprobación definitiva*”, aprobación que ya tuvo lugar, como se ha señalado, en la sesión plenaria del 26 de enero de 2018.

Del mismo modo, la “*aplicación práctica*” del Presupuesto de la Cámara, no requiere sino del ejercicio ordinario, por los órganos competentes de la Cámara, de los diferentes mecanismos de ejecución de los presupuestos de ingresos y gastos. Así, sin ánimo de exhaustividad: **i**) la ordenación de los gastos y pagos, por la Mesa de la Cámara (art. 28.1.d) RPR´01), o por el Letrado Mayor (art. 7.7 RIR´17); **ii**) la intervención material de los gastos, por los Diputados interventores a que se refiere el art. 167 RPR´01; así como por el Letrado Mayor y por el Jefe de Servicio de Asuntos Económicos y de Personal, previa delegación de los Diputados interventores, de cuantos actos pudieran significar la asunción de obligaciones económicas con cargo al Presupuesto del Parlamento (art. 7.9 RIR´17); o **iii**) la dirección y organización de la contabilidad del Parlamento, control de tesorería, control de ingresos, control de pagos, por el referido Servicio de Asuntos económicos (art. 20 RIR´17).

8. A criterio de este Consejo Consultivo, la formulación de las preguntas incluidas en el Acuerdo, de la Mesa, de 28 de marzo de 2018, por el que se recaba nuestro dictamen, parece, tal vez, obedecer a las dudas que, al órgano referido, le suscita la noción, extensión y límites, de la *autonomía presupuestaria* del Parlamento; cuestiones que abordaremos en el siguiente Fundamento Jurídico.

### Tercero

#### **Sobre la *autonomía presupuestaria* del Parlamento y sus límites.**

##### **1. La *autonomía presupuestaria* como manifestación de la *autonomía institucional* del Parlamento de La Rioja.**

El art. 18.3 EAR´99 proclama la *autonomía presupuestaria* del Parlamento de La Rioja, al establecer que “*el Parlamento fijará su propio presupuesto y el estatuto de su personal*”. Nuestra norma institucional básica reproduce así, respecto del Parlamento autonómico, las previsiones que el art. 72.1 CE establece respecto del Congreso de los Diputados y el Senado.

La *autonomía presupuestaria* es una manifestación de la categoría, más genérica, de la autonomía parlamentaria, que se traduce en un conjunto de privilegios -individuales de los diputados y colectivos de la Cámara- ordenados a garantizar que el Parlamento pueda realizar las funciones que tiene, constitucional y estatutariamente, reservadas, sin interferencias de otros Poderes. Como ha señalado el TC, la finalidad de estos privilegios es “*asegurar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias*” (ATC 147/1982).

En nuestro ámbito estatutario, y en virtud de este mismo principio de autonomía del Parlamento, corresponde, a la Cámara, elegir a su Presidente y a su Mesa (art. 18.1 EAR´99) y también aprobar su propio Reglamento y, con él, regular la composición, régimen y funcionamiento de la propia Cámara (art. 18.2 EAR´99).

## **2. Regulación jurídico-positiva de la *autonomía presupuestaria* del Parlamento de La Rioja.**

Por virtud de la *autonomía presupuestaria* del Parlamento, todas las fases del ciclo presupuestario, en cuanto afecten al Presupuesto del Parlamento, quedan confiadas a la propia Cámara.

Conforme al art. 56.1 EAR´99, corresponde al Gobierno la elaboración del Presupuesto. Posteriormente, su examen, enmienda y aprobación corresponden al Parlamento. Una vez aprobado el Presupuesto, su ejecución corresponde al Gobierno; y el control de esa ejecución, al Parlamento.

Sin embargo, tratándose del Presupuesto del Parlamento, se residencian en la Asamblea legislativa, no sólo el examen, enmienda y aprobación del mismo, sino también la fase previa, es decir, la *elaboración* del presupuesto, y la fase posterior, esto es, la *ejecución* presupuestaria:

-La *elaboración*, porque el Proyecto de Presupuesto del Parlamento ha de ser aprobado por Acuerdo de la Mesa (art. 28.1.c RPR´01), previa elevación de un Anteproyecto de presupuesto por los Servicios de la Cámara (art. 20,g) RIR´17).

-La *ejecución*, porque se realiza por órganos y Servicios del propio Parlamento: a la Mesa, compete dirigir y controlar la ejecución presupuestaria (art. 28.1.c RPR´01), mediante el concurso, tanto de los Diputados interventores a que se refiere el art. 167 RPR´01 (nombrados por la Mesa y por el Pleno), como de los Servicios de la Cámara (Letrado Mayor y Secretaría del Parlamento, en la que está integrada el Servicio de Asuntos económicos y de personal, conforme disponen los arts. 7 y 20 RIR´17, ya citados en el Fundamento Jurídico precedente).

-Naturalmente, la Mesa deberá presentar anualmente al Pleno un informe sobre la ejecución del presupuesto (art. 28.1.c RPR '01).

### **3. La autonomía presupuestaria del Parlamento de La Rioja como *poder limitado*.**

Ahora bien, al igual que sucede en otros ámbitos de nuestro ordenamiento constitucional, la *autonomía presupuestaria* del Parlamento debe entenderse también como un *poder limitado*, por utilizar la terminología empleada por el TC desde sus tempranas SS. 4/1981 o 25/1981. Y es que el reconocimiento de la *autonomía presupuestaria* no supone la atribución al Parlamento de un ámbito de poder ilimitado o irrestricto para el ejercicio de su actividad financiera.

Como no puede ser de otro modo, los límites de la *autonomía presupuestaria* del Parlamento nacen, primordialmente, del propio Estatuto de Autonomía que la proclama y configura. Pues bien, por centrarnos en aquellos aspectos que guardan relación con la materia objeto de consulta, tales límites serían los siguientes:

A) En línea de principio, el Parlamento no puede determinar libérrimamente el instrumento o, si se prefiere, el **vehículo normativo** por medio del cual ha de aprobar sus presupuestos.

Como hemos expuesto con anterioridad, el EAR '99, en su art. 56.3, establece el *principio de universalidad* del presupuesto, que “*incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma*”.

El legislador autonómico, en uso de la competencia atribuida por el art. 48.1.a) EAR '99 aprobó la LHR '13, cuyo art. 33,a) determina que los PG de la CAR estarán integrados, entre otros, por los de los órganos estatutarios, que conforman, así, una parte de esos PG. Ello no es sino consecuencia de la naturaleza misma de los PG, que son “generales” porque “*contienen la planificación de la actividad financiera de los órganos y entidades que conforman el sector público de la CAR, mediante la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio*” (art. 32 LHR '13).

Si esto es así es porque la Ley anual de PG está configurada, según señala, para el caso del Estado, la STC 34/2018: como «*una norma singular, según refleja su contenido acotado, tanto positivamente, pues debe incluir “la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal” y consignar “el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado” (134.2 CE), como negativamente, con las limitaciones específicas relativas a la materia tributaria del art. 134.7 CE, así como, en general, a la interdicción de incluir en la Ley materias no directamente vinculadas al Presupuesto*».

En esta línea, y a fin de evitar en posibles confusiones, debe aclararse aquí que, si bien el art. 4.3 LHR'13 dispone que *“esta ley no será de aplicación al Parlamento de La Rioja, que goza de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.3 del Estatuto de Autonomía”*, tal precepto, en una necesaria interpretación sistemática de la LHR'13, debe ponerse en relación con otros de la misma Ley (so pena de interpretarla contra sí misma); y es que, naturalmente, al Parlamento, le serán de aplicación aquellos preceptos de la LHR'13 (como los arts. 32, 33 y 62.5, entre otros) que contienen previsiones específicas respecto del propio Parlamento, cuya voluntad legislativa quedó plasmada en esa misma Ley.

A partir de ahí, de la necesaria integración del Presupuesto del Parlamento en los PG de la CAR ha de aprobar anualmente, se derivan, de modo automático, otros límites y condicionantes a la autonomía presupuestaria del Parlamento.

**B)** El Parlamento tampoco puede determinar a su arbitrio el **plazo de vigencia** temporal de su Presupuesto; pues, dado que el Presupuesto del Parlamento se integra como parte de los PG de la CAR, le resulta de aplicación el mismo *principio de anualidad* que, para estos, proclama el art. 56.3 EAR'99 (*“el presupuesto tendrá carácter anual”*) y, en su desarrollo, el art. 35 LHR'13; tal como, en el mismo sentido, se pronuncia la STC 34/2018 y las en ella citadas.

**C)** El Parlamento no puede tampoco seleccionar el procedimiento de aprobación de su Presupuesto. Al contrario, como parte que es de los PG de la CAR, su Presupuesto está también sujeto a su aprobación por medio de un *procedimiento parlamentario específico*, que los arts. 110 y ss RPR'01 configuran como una *especialidad del procedimiento legislativo*; y una de las especialidades inherentes al *procedimiento legislativo presupuestario* radica en que la iniciativa legislativa está atribuida en exclusiva al Gobierno, que la monopoliza con exclusión de otras instancias o sujetos (art. 56.1 EAR'99).

Así lo ha recordado, en relación con el art. 134 CE, la STC 34/2018, F.J.6, que, con cita de otras anteriores, recuerda que *“la Ley de Presupuestos es una norma singular por su vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica... esta singularidad se refleja en el propio art. 134 CE que, entre otras cosas, atribuye en exclusiva al Gobierno la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria mediante el Proyecto de Ley de Presupuestos, norma que, como se ha recordado en numerosas ocasiones, debe precisamente ceñirse al contenido específico que le es propio y al que está reservada ”*.

**D)** Existe también un **apremio temporal**, pues el Gobierno debe ejercer esa iniciativa legislativa en materia presupuestaria mediante el envío a la Cámara del Proyecto de Ley de presupuestos antes del último trimestre del año (art. 56.1 EAR'99).

En torno al contenido del Proyecto de Ley de PG de la CAR, el art 52.1 LHR'13 dispone que ese Proyecto, *“integrado por el articulado, con sus anexos y los estados de ingresos y de gastos, será remitido al Parlamento antes del último trimestre del año de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de La Rioja, a través de la Consejería competente en materia de Hacienda”*; estableciendo el art. 52.2 LHR'13 la documentación complementaria que ha de contener ese Proyecto remitido al Parlamento.

Y, así, con el fin de que el Gobierno pueda ejercer esa iniciativa legislativa en materia presupuestaria, el legislador autonómico, mediante el art. 51.2 LHR'13, ha habilitado, al titular de la Consejería con competencias en materia de Hacienda, para establecer *“el procedimiento por el que se regirá la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad”*; competencia que, en relación con los PGCAR para 2018, se ejerció mediante la Orden 6/2017, de 20 de julio, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los PGCAR para 2018.

Sin duda, en esa fase preparatoria de la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos de cada ejercicio, resulta necesaria la *“coordinación”* entre el Gobierno y el Parlamento, a la que se refiere el art. 4.3 LHP'13, con el fin de que el Parlamento pueda remitir, en tiempo y forma, su Proyecto de Presupuesto al Gobierno; el cual, a su vez, ha de integrarlo en el Proyecto de Ley de PG de la CAR que debe aprobar y remitir al Parlamento *ex arts. 56 EAR'99 y 51 y 52 LHR'13*.

Tal como se ha señalado en los antecedentes de este dictamen, fue en esa fase preliminar donde se produjo la falta de la necesaria coordinación entre el Legislativo y el Ejecutivo autonómicos; sin perjuicio de que, con posterioridad, el propio Parlamento haya hecho suyo el Proyecto de PGCAR para 2018 que el Gobierno le había remitido, y haya aprobado la LPR'18, que contiene, como Sección 01, el propio Presupuesto de la Cámara.

**E) El Parlamento tampoco puede determinar arbitrariamente la forma en que se estructura técnicamente su presupuesto.**

Una vez más, como parte integrante de los PGCAR para 2018, también los presupuestos de ingresos y gastos del Parlamento están estructurados, respectivamente, en los correspondientes recursos (presupuesto de ingresos) y créditos presupuestarios (presupuesto de gastos), en los términos que resultan de los arts. 44 y ss LHR'13, que regulan la estructura de los PG de la CAR: tanto la del estado de gastos (art. 45 LHR'13) como la del de ingresos (art. 46 LHR'13).

Centrándonos en el presupuesto de gastos, los créditos presupuestarios que integran el Presupuesto parlamentario participan de la misma naturaleza que los restantes créditos

presupuestarios. Conforme al art. 41 LHR'13, los créditos presupuestarios son “*cada una de las asignaciones individualizadas de gasto, que figuran en los presupuestos de los órganos y entidades sujetos a presupuesto limitativo, puestas a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados*” (art. 41 LHR'13). En palabras de la STC 34/2018, se entiende por crédito presupuestario “*la autorización legislativa incluida como tal en su aspecto formal en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en su versión original o modificado -como en el caso de los créditos extraordinarios o suplementos de crédito*”.

Así, como todos los demás créditos presupuestarios, también los del Presupuesto parlamentario están regidos por los *principios de especialidad cualitativa, cuantitativa y temporal* que establece el art. 42 LHR'13. En particular, el carácter limitativo de los créditos presupuestarios implica que “*no podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos*”. De hecho, el propio RPR'01 recoge en numerosos preceptos el carácter limitativo de los créditos integrantes de su presupuesto de gastos, y su especialidad cualitativa. Así lo hace, por ejemplo, el art. 15.1 RPR'01, relativo a las retribuciones de los Diputados; o el art. 25.1 RPR'01 atinente a los medios materiales y económicos de los Grupos Parlamentarios.

Por ello mismo, y por motivos evidentes de racionalidad técnica y coherencia interna de los PGCAR para 2018, tanto el presupuesto de ingresos como el de gastos del Parlamento se ordenan según una estructura y clasificación común y homogénea a la de los demás ingresos presupuestarios. Esta clasificación se ha establecido, para el PGCAR de 2018, por el art. 4 de la Orden 6/2017 y sus Anexos I y II.

Por ejemplo, los créditos del presupuesto de gastos se organizan según los mismos criterios de clasificación (orgánica, funcional, económica por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos) que rigen para todos los créditos de los PGCAR.

#### **4. En especial, los límites en materia de modificaciones presupuestarias.**

En fin, el carácter de *norma singular* de la Ley de Presupuestos “*como vehículo de dirección y organización de la política económica*” que “*corresponde exclusivamente al Gobierno*” (STC 34/2018) entraña también la imposición de rigurosos límites a la **modificación** de la Ley de PG de la CAR, una vez que ha sido ya aprobada, como sucede en el caso que nos ocupa.

Centrándonos en los créditos integrantes del presupuesto de gastos, una vez establecido éste por la Ley que aprueba los PGCAR, las vías de modificación de los créditos son tasadas:

A) De una parte, deben citarse las figuras de **modificación de créditos** autorizadas, para cada ejercicio presupuestario, por la Ley de Presupuestos Generales correspondiente (en este caso, la LPR´18). Estas técnicas de modificación presupuestaria se registrarán por la propia Ley que aprueba los PGCAR (en este caso, véase especialmente, el art. 9 LPR´18) y, supletoriamente, por las normas contenidas en la LHR´13 (así lo dispone, para el ejercicio 2018, el art. 9.1 LPR´18).

Tales figuras son: las *transferencias de crédito*, las *generaciones de crédito*, los *créditos ampliables* o las *incorporaciones de crédito* (arts. 10, 11, 13 y 14 LPR´18 y arts. 55, 56, 57 y 60 LHR´13, respectivamente).

En cuanto a la **competencia** para aprobar los expedientes de modificaciones de créditos, el art. 62.5 LHR´13 dispone que:

*“Los Presidentes de los órganos de la CAR con Secciones diferenciadas en los PG de la CAR, tendrán las competencias establecidas en este artículo en relación con las modificaciones presupuestarias del presupuesto de gastos respectivo, sin perjuicio del principio de autonomía presupuestaria del Parlamento. En el caso de los Presidentes de los órganos estatutarios no será de aplicación la limitación contenida en el párrafo a) del apartado 1 de este artículo respecto del incremento de los gastos de personal”.*

El art. 62.1.a) LHR´13 al que alude el art. 62.5 LHR´13 se refiere a las transferencias de crédito entre distintas funciones presupuestarias. De ambos preceptos resulta que la autorización de estas transferencias, tratándose del Parlamento, corresponderá, cualquiera sea el tipo de crédito objeto de transferencia, al Presidente del Parlamento.

En definitiva, conforme al art. 62.5 LHR´13 la competencia para acordar modificaciones presupuestarias correspondería al Presidente del Parlamento.

Naturalmente, la atribución competencial que realiza el art. 62.5 LHR´13 en favor del Presidente del Parlamento lo es *“sin perjuicio del principio de autonomía presupuestaria del Parlamento”*, por lo que, en principio, sería dable que el Parlamento, por medio de su Reglamento, atribuyera esa competencia a un órgano distinto.

Sea como fuere, examinado tanto el RPR´01, como el RIR´17, este Consejo Consultivo no advierte norma alguna que confíe expresamente esa competencia en materia de modificaciones presupuestarias a otro órgano diferente que su Presidente.

Ciertamente, a la Mesa le compete *“dirigir y controlar”* la *“ejecución”* del Presupuesto (art. 28.1.c) RPR´01), pero la *“ejecución”* del presupuesto y su modificación son actividades distintas, reguladas en Capítulos diferentes del Título I de la LHR´13 (las modificaciones presupuestarias en el Capítulo V y la ejecución presupuestaria en el

Capítulo VI). Por tanto, en principio, esa competencia correspondería al Presidente del Parlamento, en virtud de la cláusula residual del art. 29.3 RPR '01.

Este Consejo reitera, en cualquier caso, que sus apreciaciones sobre este particular se entienden sin perjuicio del mejor criterio de los órganos y Servicios del Parlamento en cuanto a la interpretación de su propio Reglamento.

Por su parte el art. 20,g) RIR '17 dispone que la preparación de las propuestas de modificación presupuestaria corresponde al Servicio de Asuntos Económicos y de personal, que las elevará al Letrado Mayor.

#### **5. Consideración particularizada de las modificaciones presupuestarias que requieren el concurso de voluntades entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.**

De otra parte, el ordenamiento jurídico autonómico prevé dos técnicas de modificación presupuestaria que, por su excepcionalidad, requieren una suerte de concurso de voluntades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y lo hace reproduciendo, en lo sustancial, el mismo marco de relaciones entre Poderes que, en materia presupuestaria, diseña el art. 134 CE. Así:

A) En términos coherentes con el art. 134.5 CE, la LHR '13 permite al Gobierno remitir al Parlamento proyectos de Ley para solicitar la autorización de **créditos extraordinarios y suplementos de crédito**. En efecto, conforme al art. 59.1 LHR '13, *“cuando haya de realizarse con cargo al presupuesto de la Administración General algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista crédito adecuado o sea insuficiente el consignado y su dotación no resulte posible a través de las restantes figuras de modificaciones presupuestarias previstas, deberá procederse a la tramitación de un crédito extraordinario o suplementario del inicialmente previsto”*.

Pues bien, salvo en el caso excepcional del art. 59.3 LHR '13 (créditos que se financian con cargo al *Fondo de contingencia*), con carácter general esos suplementos de crédito o créditos extraordinarios deben ser solicitados, por el Gobierno, al Parlamento mediante la remisión, tras dictamen preceptivo del Consejo Consultivo, del oportuno Proyecto de Ley (art. 59.2 LHR '13).

De este modo, se garantiza que la modificación presupuestaria inherente a toda autorización de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito se realiza con la intervención del Ejecutivo (al que corresponde la iniciativa legislativa para promover la modificación) y del Legislativo (que, en última instancia, decidirá aprobar, o no, esa iniciativa legislativa mediante la aprobación de una Ley formal).

**B)** A la inversa, el Parlamento también puede iniciar la tramitación de **Proposiciones de Ley** que entrañen el aumento de créditos presupuestarios (o disminución de ingresos); pero, también en esta técnica, sucede que la tramitación de tales Proposiciones de Ley requerirá, inexcusablemente, la *conformidad* del Gobierno (arts. 108.1 y 2 RPR '01, así como art. 134.6 CE).

#### **6. Justificación constitucional de estas técnicas de modificación presupuestaria en la reciente STC 34/2018.**

La justificación constitucional última de estas técnicas, y de la exigencia de colaboración entre el Gobierno y el Parlamento que requiere su puesta en juego, ha sido recientemente analizada por la STC 34/2018 (emitida con ocasión del Conflicto entre órganos constitucionales núm. 355/2017), en la que el TC ha tenido ocasión de perfilar los límites del denominado *veto presupuestario* que el art. 134.6 CE reconoce al Gobierno de la Nación sobre las Proposiciones de Ley que entrañen el aumento de créditos presupuestarios o la disminución de ingresos públicos.

**A)** En esta STC 34/2018, con cita de otros pronunciamientos anteriores, recuerda el TC que la Ley de Presupuestos es, en nuestro sistema de fuentes, una *norma singular* en la que se proyecta “*el sistema de contrapoderes... concretado en el art. 134 CE*”; e insiste en que toda Ley de Presupuestos, por razón de su singularidad y de su “*vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica*”, tiene un contenido acotado, tanto positiva como negativamente (arts. 134.2 y 134.7 CE), y “*debe, precisamente, ceñirse al contenido específico que le es propio y al que está reservada*”.

**B)** La misma STC 34/2018 afirma: i) en positivo, que el Presupuesto “*debe incluir la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal*” y consignar “*el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado*” (134.2 CE); y ii) en negativo, que el contenido material del Presupuesto queda sujeto “*a las limitaciones específicas relativas a la materia tributaria del art. 134.7 CE, así como, en general, a la interdicción de incluir en la Ley materias no directamente vinculadas al Presupuesto*”.

**C)** En definitiva, y por ceñirnos al aspecto de los gastos, la Ley aprobatoria de los Presupuestos es la norma a través de la cual el Parlamento autoriza al Gobierno, durante un año, para acometer un conjunto de gastos, en las cuantías autorizadas y para los fines determinados en esa Ley de Presupuestos. La identificación de esas cuantías y fines se realiza mediante la tipificación de los correspondientes créditos presupuestarios que integran el estado de gastos. En virtud de los principios de *unidad* y *universalidad*, la Constitución reserva esa función autorizatoria de los gastos a la Ley de Presupuestos.

D) A partir de ahí, la STC 34/2018 expresa que: “*estas singularidades de la Ley de Presupuestos Generales del Estado implican una **relación de competencia** con el resto de leyes ordinarias, tal y como se ha recordado, entre otras, en la STC 136/2011 ... la Ley de Presupuestos Generales del Estado es una norma directamente vinculada a la Constitución que le ha encomendado una regulación en términos exclusivos por lo que su contenido queda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica*”.

E) Ahí radica la explicación última de los límites que se imponen a la modificación de los presupuestos por las vías de los arts. 134.5 y 134.6 CE. En efecto, la STC 34/2018 añade que: “*una vez aprobados los Presupuestos, el Gobierno puede incidir de forma directa sobre el volumen del gasto público autorizado e ingresos estimados, bien de forma positiva, presentando Proyectos de ley con incidencia en el mismo (art. 134.5 CE), bien de forma negativa, no prestando su conformidad a Propositiones o enmiendas que supongan una alteración del mismo (art. 134.6 CE)*”.

F) Naturalmente, como explica la STC 34/2018, “*estas potestades, exclusivas del Gobierno, no se proyectan sobre cualquier norma, sino que se encuentran lógicamente vinculadas al Presupuesto objeto de aprobación por el Parlamento, y, por ello mismo, sujetas a los límites expuestos en el art. 134 CE, a cuyo apartado 5 alude la STC 3/2003*”.

G) Pues bien, añade la STC 34/2018 que: «*específicamente sobre la regla del art. 134.5 CE, este Tribunal ha afirmado que, aunque el propio texto constitucional prevé expresamente la posibilidad de que el Parlamento modifique los Presupuestos, debido a la propia naturaleza, contenido y función que cumple la Ley de Presupuestos, “el citado art. 134.5 CE no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece. Por el contrario, la alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico anual del Gobierno que el Presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la Ley de presupuestos por cualquier norma, supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 5).*

Según la STC 34/2018, la consecuencia de lo anterior, es que “*una ley ordinaria que, no respondiendo a la previsión del art. 134.5 CE, tenga como objeto el contenido reservado a la ley de Presupuestos por el art. 134.2 CE incurrirá en vicio de inconstitucionalidad, no por contradecir la ley del mismo rango, sino por invadir una materia que constitucionalmente le ha sido vedada al estar atribuida privativamente por el propio texto constitucional a otra disposición normativa, en concreto, a la ley de presupuestos generales del Estado (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 4)*”.

**H)** Estas mismas consideraciones resultan de aplicación al art. 134.6 CE, pues, la STC 34/2018 aduce que: *“Es evidente que esta misma relación de competencia a que se ha hecho referencia, encuentra reflejo específico en la regla del art. 134.6 CE, de manera que la conformidad que debe prestar el Gobierno se refiere a la incidencia de una iniciativa del Parlamento sobre el Presupuesto mismo, pues su fin, como ha quedado razonado, es salvaguardar la autorización ya obtenida por el Ejecutivo del Legislativo sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto, y, en suma, su propia acción de Gobierno (art. 97 CE). Por ello, aunque el denominado “veto presupuestario” sea un reflejo de la confianza otorgada por la Cámara, que no podrá después, yendo contra sus propios actos, retirar de forma indirecta por la vía de una iniciativa parlamentaria, lo determinante para su régimen jurídico es la propia función instrumental que el Presupuesto cumple al servicio de la acción del Gobierno”*.

**I)** Por ello, la STC 34/2018 concluye que el denominado *veto presupuestario* del Gobierno (art. 134.6 CE) se ciñe *“a los ingresos y gastos que estén efectivamente reflejados en el mismo Presupuesto”*; y que, por tanto, el art. 134.6 CE no permite al Gobierno impedir la tramitación de *“cualquier propuesta de medida legislativa”* que sea *“susceptible de tener un impacto sobre el volumen de los ingresos y gastos públicos, siquiera de forma hipotética o indirecta o, en todo caso, un impacto económico sobre alguna política pública”*; sino que tal prerrogativa del Ejecutivo, *“cuyo efecto limitador de la actividad misma del Legislativo es evidente, se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia sobre el Presupuesto del Estado sea real y efectiva”*. Por esta misma razón, *“a los efectos del régimen jurídico del art. 134.6 CE, es que la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al Presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad contenido en el mismo artículo”*.

**J)** Como conclusión, la STC 34/2018 termina afirmando que: la potestad gubernamental ex art. 134.6 CE: *“se basa en la confianza concedida al Gobierno a través de la aprobación del Presupuesto para ejecutar su programa anual de política económica sin que éste sea desnaturalizado a través de iniciativas legislativas parlamentarias”*. Y añade que: *“esa potestad impide al Parlamento actuar contra sus propios actos, soslayando así la autorización que inicialmente prestó; pero lo determinante es la función misma que cumple el Presupuesto como herramienta para el desempeño de la labor que constitucionalmente le está atribuida al Gobierno en el art. 97 CE”*. Por ello, en suma, la STC 34/2018 concluye que: *“la función del art. 134.6 CE es salvaguardar la propia función del Presupuesto; de ahí que la potestad contenida en el art. 134.6 CE deba entenderse como un mecanismo que consiente al Gobierno defender su legítimo ámbito de actuación constitucionalmente previsto”*.

## 7. Límites derivados de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Finalmente, existen límites a la autonomía presupuestaria del Parlamento (si se quiere, ya de naturaleza material o sustantiva) que serían los que derivan de la **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEP'12)**.

En realidad, esos límites constituyen un condicionante de la autonomía financiera de toda la CAR en su conjunto (como ya ha indicado este Consejo Consultivo en su dictamen D.36/13). Pues bien, en cumplimiento del art. 30 LOEP'12, y como señala la Exposición de Motivos de la LPR'18, la CAR, ha fijado un límite de gasto no financiero para 2018 (por Acuerdo del Gobierno de La Rioja de 28 de julio de 2017), que permita el cumplimiento del *Plan presupuestario a medio plazo* aprobado por Acuerdo, de la misma fecha y órgano, en aplicación del art. 29 LOEP'12. En efecto, según la referida Exposición de Motivos de la LPR'18, *“estas cuentas de 2018 aprovechan todo el recorrido que les permite la regla de gasto”*, establecida por el art. 12 LOEP'12.

### Cuarto

#### Sobre posibles actuaciones posteriores

1. Tal como hemos expuesto en el Fundamento Jurídico Segundo, en el escenario creado por la promulgación y publicación de la LPR'18, no se hace precisa ninguna actuación adicional o complementaria para la *“aprobación definitiva”* o la *“aplicación práctica”* del Presupuesto de la Cámara; ya que este es el que determina, *per se*, la ya vigente Ley de Presupuestos (es decir, la Ley 1/2018, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la CAR para 2018, publicada en el BOR núm. 13, de 31 de enero de 2018), a través de la cual el Parlamento de La Rioja ya ha ejercitado, *de iure* y *de facto*, su autonomía presupuestaria.

2. No obstante, si la consulta formulada por la Mesa de la Cámara se refiere a las medidas que el Parlamento podría adoptar, a partir de ahora, para *acomodar* el presupuesto parlamentario vigente a los términos del Acuerdo de la propia Mesa de 1 de diciembre de 2017, estas medidas encuentran las inevitables limitaciones que, por los motivos expuestos ya, se oponen a la alteración de cualquier Ley presupuestaria en vigor.

Pues bien, este Consejo, a la vista de los Fundamentos Jurídicos anteriores, considera que las vías que tiene a su disposición el Parlamento, serían las que siguen:

A) De una parte, el Parlamento puede acometer las **modificaciones presupuestarias** que autoriza la vigente LPR'18 (y, supletoriamente, la LHR'13), a través de los propios

órganos y Servicios de la Cámara, y de conformidad con los procedimientos adecuados para ello, conforme a los preceptos ya referidos del RIR´17.

En cualquier caso, vaya por delante que, analizado el Acuerdo de la Mesa de 1 de diciembre de 2017, y cotejado con el Presupuesto parlamentario vigente (aprobado por y contenido en la LPR´18), resulta razonable anticipar que el alcance de esa vía sería, necesariamente, muy limitado, habida cuenta: i) primero, de la necesidad de justificar que cada modificación presupuestaria se halle en alguno de los supuestos contemplados por los preceptos de la LPR´18 que habilitan esas modificaciones; y ii) segundo, de las diferencias cuantitativas que se aprecian entre varios créditos presupuestarios integrantes de la Sección 01 de los PGCAR para 2018 aprobados por la LPR´18 y los correlativos del Acuerdo de la Mesa de 1 de diciembre de 2017.

**B)** El Parlamento podría también instar al Gobierno, mediante los instrumentos propios de las relaciones entre ambos Poderes (por ejemplo, mediante una **Proposición no de Ley** de las previstas por los arts. 149 y ss RPR´01), para que el Gobierno remitiera al Parlamento un Proyecto de Ley de **crédito extraordinario** o **suplemento de crédito** al amparo del art. 59 LHR´13.

Naturalmente, tal Proposición no de Ley no sería jurídicamente vinculante para el Gobierno (sin perjuicio de los efectos que su desatención pudiera producir en otros ámbitos, como el político).

En la tramitación de ese hipotético Proyecto de Ley, el Gobierno, debería recabar el dictamen del Consejo Consultivo (art. 59.2 LHR´13) y, en una apreciación necesariamente discrecional o de oportunidad, debería valorar, en cualquier caso, si concurre la situación de hecho que el art. 59.1 LHR´13 (en línea con lo señalado por la STC 34/2018, en relación con el art. 134.5 CE) contempla como habilitante de este mecanismo de modificación de la LPR´18; a saber, que el crédito extraordinario o el suplemento de crédito vaya a respaldar un *“gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente”*.

**C)** También resultaría admisible, *a priori*, que el propio Parlamento, cuyos Diputados tienen reconocida la iniciativa legislativa (arts. 19.1,i) y 20 EAR´99) promoviera y tramitara una **Proposición de Ley** que conllevara, por razón de su contenido material, una modificación en uno o más concretos créditos presupuestarios de los contenidos en el estado de gastos de la vigente LPR´18.

De nuevo, la oportunidad de tal iniciativa parlamentaria quedaría al ámbito de apreciación –ya de naturaleza política, o discrecional- de los Diputados promotores de la Proposición de Ley; si bien, en tal caso, la tramitación de esa eventual Proposición requeriría la conformidad del Gobierno (art. 108.1 y 108.2 RPR´01); que, de este modo, podría ejercer las funciones de defensa de su ámbito de actuación constitucionalmente y

estatutariamente garantizadas, tal como ha razonado la reiterada STC 34/2018, en interpretación del art. 134.6 CE.

**D)** Por el contrario, a criterio de este Consejo, es claro que sería disconforme a Derecho una iniciativa parlamentaria que, por medio de una Proposición de Ley, pretendiera una **sustitución, en bloque**, de la Sección 01 del Presupuesto vigente por una nueva Sección 01, que reprodujera los términos del Acuerdo de la Mesa de 1 de diciembre de 2017:

-En primer lugar, porque tal iniciativa podría desconocer los límites cuantitativos al presupuesto ya establecidos, debiendo recordarse que, en el debate de las enmiendas a la totalidad, el propio Parlamento, al rechazarlas, dejó *“fijadas las cuantías globales de los estados de los presupuestos”* (art. 111.1. inciso primero RPR´01).

-Pero, sobre todo, y yendo más allá, porque, con una iniciativa parlamentaria de esa naturaleza, se estaría pretendiendo obtener, por la vía indirecta de la *modificación* del Presupuesto, un efecto que hubiera debido conseguirse en el curso de la *aprobación* del Presupuesto mismo, lo que privaría de virtualidad a la **reserva de procedimiento legislativo especial** que el RPR´01 establece para la aprobación del Presupuesto (arts. 110 y ss RPR´01), y, obviaría que la iniciativa legislativa presupuestaria corresponde, en exclusiva, al Gobierno (art. 56.1 EAR´99, y STC 34/2018, por todas), y no al Parlamento, a quien, estatutariamente, no le es dado arrojársela.

-Sea como fuere, también en esta hipótesis sería precisa la conformidad del Gobierno, *ex* arts. 108.1 y 108.2 RPR´01, pues los importes de varios de los créditos recogidos en el Acuerdo de la Mesa de 1 de diciembre de 2017 serían superiores a los contemplados por la LPR´18; y también lo sería la cuantía global del presupuesto de gastos de la Sección 01 (7.007.412 euros, frente a los 5.176.171 euros del Presupuesto en vigor).

**E)** Naturalmente, y dado el carácter anual del Presupuesto (art. 56.3 EAR´99), el Parlamento tiene siempre la posibilidad de incorporar las previsiones del Acuerdo de la Mesa de 1 de diciembre de 2017 (u otras que tenga por convenientes) al **próximo Proyecto de Ley de PG de la CAR para 2019** que el Gobierno habrá de enviar al propio Parlamento antes del último trimestre de 2018, *ex* art. 56.2 EAR´99).

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

El Presupuesto del Parlamento de La Rioja es, en la actualidad, el establecido por la vigente Ley 1/2018, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

### **Segunda**

Las vías que se ofrecen al Parlamento para modificar ese Presupuesto y acomodarlo a los términos del Acuerdo de la Mesa de 1 de diciembre de 2017 son las indicadas en el Fundamento Jurídico Cuarto de este dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO**

Joaquín Espert y Pérez-Caballero