

STC 086/2013, de 11 de Abril

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adolfo Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuela, don Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2394-2008, promovido por don Enrique Herzog, en su condición de Defensor del Pueblo, contra la disposición adicional undécima de la Ley de las Cortes Valencianas 15/2007, de 27 de diciembre, de presupuestos para el ejercicio 2008, que se reputa contraria a los arts. 9.3 y 134 de la Constitución Española, el art. 211 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y el art. 76 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana. Han intervenido y formulado alegaciones las Cortes Valencianas y el Gobierno de la Generalitat Valenciana. Se ha presentado sin formular alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, que expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 27 de marzo de 2008, don Enrique Herzog, en su condición de Defensor del Pueblo, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional undécima de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de presupuestos para el ejercicio 2008 ("BOE" núm. 24, de 28 de enero de 2008), que se reputa contraria a los arts. 9.3 (seguridad jurídica) y 134 (contenido de los presupuestos), ambos de la Constitución española, al art. 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y al art. 76 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (EAV), aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 2 de julio, y reformado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

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

Es cierto que, en principio, los límites a las leyes de presupuestos del Estado no se aplican automáticamente a las homólogas leyes autonómicas, ya que "de los principios constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, los principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas" (STC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5, en relación con el límite del art. 134.7 CE). Ahora bien, constatada la similitud tanto entre el régimen jurídico aplicable a las leyes de presupuestos

Generalitat Valenciana y a las del Estado (arts. 76 EAV y 134 CE, en conexión con el art. 134 LOFCA), como entre los reglamentos parlamentarios (del Congreso de los Diputados y las Cortes Valencianas) que, respectivamente, contienen las mismas limitaciones al procedimiento parlamentario, puede concluirse la inconstitucionalidad del precepto impugnado, en aplicación de la doctrina contenida en la STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 7, y anteriores allí citadas.

En conexión con lo anterior, la norma se reputa además contraria al art. 9.3 CE (segunda frase jurídica), ya que establece una nueva forma de terminación del procedimiento administrativo citado sin que el legislador haya puesto los medios adecuados para que los solicitantes de reconocimiento puedan estar al tanto de la nueva regulación, que se encuentra así "camuflada" por una norma de contenido heterogéneo.

2. Mediante providencia de 17 de abril de 2008, el Pleno del Tribunal acordó a través de su trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, así como al Gobierno y a las Cortes de la Comunidad Valenciana, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento para formular las alegaciones que estimen convenientes, así como publicar la incoación del procedimiento en el "Boletín Oficial del Estado", lo que se llevó a efecto en el de 25 de abril de 2008 (núm. 1).

3. El 30 de abril de 2008 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente del Senado por el que se comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara para personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El 7 de mayo de 2008 se registró el escrito del Abogado del Estado comunicando al Tribunal que no formularía alegaciones, siendo su personación en el procedimiento a efectos de que se le notifiquen las resoluciones que se dicten.

5. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha 10 de mayo de 2008, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de dar por personada a la misma en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC. Asimismo, acordó su remisión a la Dirección de estudios, a publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

6. El 13 de mayo de 2008 se registra el escrito del Letrado de la Generalitat Valenciana comunicando que replica se tenga por personado al Gobierno Valenciano y prorrogado el plazo para personarse en el procedimiento por el máximo legal posible.

7. Mediante providencia de 14 de mayo de 2008, el Pleno del Tribunal acuerda con carácter de prórroga solicitada por el Letrado de la Generalitat, estableciendo en ocho días más el plazo concedido.

8. El 16 de mayo de 2008 tiene entrada en el Registro General del Tribunal el escrito de alegaciones de las Cortes Valencianas, debidamente representadas por sus servicios jurídicos, en el que se solicita la desestimación del recurso con los argumentos que resumidamente se exponen a continuación:

Comienza el escrito resumiendo la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los presupuestos de las leyes de presupuestos contenidos en el art. 134 CE (con cita, entre otras, de la STC 202/2003, de 17 de noviembre). Esta doctrina, se recuerda, no es aplicable a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas de forma automática, sino que es preciso que si los correspondientes Estatutos de Autonomía contienen una norma similar a la del art. 134 CE (se citan en ese sentido, entre otras, las SSTC 116/1994, de 18 de abril y 174/1998, de 18 de julio), haciendo también constar que en las SSTC 3/2003, de 16 de enero y 202/2003, de 15 de noviembre, se avanzó en dicha doctrina en el sentido de considerar que, en cualquier caso, "una serie de reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica" (FJ 6 de la primera).

a) A partir de lo anterior, se examina en el escrito el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, cuyos artículos 22, 66.3 y 76 se refieren a la materia presupuestaria, que no establecen expresamente que el presupuesto de la Generalitat deba ser a

mediante ley, lo que sucede también con el propio art. 21.1 LOFCA, en contraste con literal del citado art. 134 CE, que sin embargo sí se refiere expresamente a una "presupuestos. A partir de ahí, se destacan en el escrito la diferencia entre aprobar leyes y presupuestos, por parte de las Cortes Valencianas, lo que se confirma con el examen de la tramitación parlamentaria de la reforma del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana, en la que no prosperaron las enmiendas dirigidas a que la redacción del artículo fuera similar a la constitucional en lo que al presupuesto se refiere. En fin, se afirma que la reserva de ley se establece en el art. 6 del Decreto Legislativo de 26 de julio (*sic*, junio) que aprueba el texto refundido de la Ley de hacienda pública de la Generalitat Valenciana permite concluir que carece de fundamento la imputación de inconstitucionalidad pues siquiera los presupuestos deben ser aprobados mediante ley, aún menos cuando regulados pueden sujetarse a los citados límites materiales.

Sin perjuicio de lo anterior, y para desvirtuar el principal argumento de inconstitucionalidad consistente en la falta de conexión con la materia presupuestaria, se describe el contenido de la disposición impugnada. El precepto está vinculado con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia que arbitra un sistema de protección y asistencia que requiere para su implantación de una serie de actuaciones. El procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del acceso a las prestaciones del sistema implica una serie de obligaciones para las Administraciones públicas, incluyendo compromisos de gasto que recaen fundamentalmente sobre las Comunidades Autónomas. Pues bien, la norma impugnada tan solo prevé un supuesto de silencio negativo que no implica, como se afirma en la demanda, que se esté imposibilitando la desestimación inmotivada de las solicitudes, sino que tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso pertinente. La norma es así similar a la adoptada por otras Comunidades Autónomas cuyas disposiciones se citan también en el escrito. Además, la norma está directamente vinculada con la ejecución del presupuesto de la Generalitat, pues este es el momento determinante del acceso de cada persona al sistema de ayudas por dependencia que pone en marcha los correspondientes compromisos de gasto. Se inserta, por tanto, el denominado contenido eventual o disponible de las leyes de presupuestos, pues se refiere directamente sobre la política de ingresos y gastos del sector público de la Generalitat, mismas razones contenidas en las SSTC 65/1990, de 5 de abril; 32/2000, de 3 de febrero; 34/2005, de 17 de febrero, o 82/2005, de 6 de abril, Sentencias en las que se declaró la inconstitucionalidad, por entender conexión suficiente con la materia presupuestaria, de las normas que afectaban directamente al gasto público.

b) En cuanto a la tacha de inconstitucionalidad que se refiere al art. 9.3 CE, tan solo la disposición impugnada es contraria al principio de anualidad de la ley de presupuestos que no puede contener un precepto de duración indefinida, algo perfectamente posible en este tipo de leyes, según ha corroborado el Tribunal Constitucional (se citan, entre otras, la STC 109/2001, de 10 de abril). Además, no se ha producido una restricción ilegítima de las competencias del Poder legislativo de las Cortes Valencianas pues, como se desprende del examen del procedimiento parlamentario desarrollado para la elaboración de la ley de presupuestos que se cita, importa, no se dejaron de debatir las enmiendas presentadas. Por otro lado, las restricciones a la presentación de enmiendas al articulado son similares, de acuerdo con el reglamento de las Cortes, a las del resto de procedimientos legislativos.

9. Con fecha 4 de junio de 2008 se registró el escrito del Letrado de la Generalitat Valenciana, interesando la desestimación del recurso a partir de las siguientes consideraciones:

Con carácter preliminar, se describe el contenido de la citada Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, haciendo hincapié en que la propia ley establece una secuencia plurianual para la efectividad de las prestaciones del sistema, lo que incide directamente sobre las obligaciones y los compromisos de gasto que debe prever las distintas Administraciones públicas. A renglón seguido, se cita extensamente la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de los límites materiales a las leyes de presu-

(con cita, entre otras, de las SSTC 76/1992, de 14 de mayo, y 3/2003, de 16 de enero), a el contenido de las normas estatutarias pertinentes (arts. 22 y 76 EAV). A partir de concluye, que la doctrina del Tribunal Constitucional permite la regulación de materias dis núcleo esencial, constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y todas formas, el Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana no contiene prohibición o exclusión de materias que impida la inclusión de la disposición adicional u que se impugna.

A continuación se exponen el contenido y las consecuencias de la disposición impugna, conectándola con las dotaciones presupuestarias que la Generalitat Valenc establecido para financiar el sistema valenciano para la autonomía y atención a la depe Puesto que la inclusión de las ayudas a la dependencia es un crédito de reconocimiento pr para la Generalitat, si se dan las condiciones para la concesión, esto es, el reconocimien dependiente, surge de inmediato la obligación de dicha Administración autonómica de cuantas cantidades sean necesarias para sufragar dichas prestaciones. Ahora bien, dichos no pueden ser destinados a financiar ayudas para personas que no cumplan los re exigidos en la normativa vigente, de forma que la norma impugnada sólo pretende garant los créditos para gastos derivados de la dependencia sean incrementados únicamente efectivamente haya un número de personas que cumplen los requisitos citados. En defin regula una materia que tiene relación directa con los gastos del presupuesto, y que por de necesaria inclusión en el mismo para dirigir la ejecución presupuestaria durante el eje que se ve refrendado por el hecho de que se trata de una materia subvencional.

Además, siguiendo la línea argumental de las SSTC 34/2005, de 17 de febrero y 8 de 6 de abril, la disposición adicional undécima de la ley impugnada contiene una destinada a proteger los derechos económicos de la hacienda pública de la Generalitat, t un efecto claro sobre la dimensión del gasto público, pues representa una medida tende reducción, de manera que está específicamente vinculada al equilibrio de las pre presupuestarias para los ejercicios correspondientes.

Por último, se afirma que no se han restringido ilegítimamente las competencias d legislativo, ni tampoco se ha seguido un procedimiento inadecuado en vulneración del art. En primer lugar porque hubo posibilidad de debatir plenamente el contenido de dicha dis y, en segundo, porque no es inconstitucional la inclusión de preceptos de duración indefini Ley de presupuestos.

10. Por providencia de 9 de abril de 2013 se señaló para deliberación y vota presente recurso el día 11 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Conforme se ha expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, el presente re inconstitucionalidad ha sido promovido por don Enrique Múgica Herzog, en su cond Defensor del Pueblo, contra la disposición adicional undécima de la Ley de las Cortes Val 15/2007, de 27 de diciembre, de presupuestos para el ejercicio 2008, que se calific contraria a los arts. 9.3 (seguridad jurídica) y 134 (contenido de la Ley de presupuestos: Constitución española, al art. 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiem financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y al art. 76 del Estatuto de Autonor la Comunidad Valenciana (EAV), aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, y re por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

Por su parte, las Cortes y la Generalitat Valenciana, debidamente representadas, ir la desestimación del recurso en los términos y con los argumentos que, respectivamente, en los antecedentes ocho y nueve.

La disposición adicional recurrida tiene el siguiente tenor:

“Disposición adicional once. Del régimen del silencio administrativo en los proced

para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes

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

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

2. Antes de examinar el fondo, debemos determinar si pervive el objeto de este proceso, ya que la norma impugnada fue derogada mediante la disposición derogatoria segunda de la Ley 16/2008, de las Cortes Valencianas 16/2008, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de reorganización administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, cuyo art. 79 regula el régimen de silencio administrativo en términos parecidos.

Hemos reiterado que en los procesos de inconstitucionalidad, cuya finalidad última es la depuración del ordenamiento jurídico, la derogación de la norma que se recurre puede producir la extinción del proceso (por todas, SSTC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 2; 216/2012, de 11 de noviembre, FJ 2; y STC 9/2013, de 28 de enero, FJ 2). Ahora bien, esta regla tiene excepciones. En concreto, y por lo que ahora interesa, hemos declarado que, cuando se realiza un control sobre los vicios de validez que pudieran haber incidido sobre la aprobación de una norma, el objeto del proceso no se puede ver afectado sin más por la derogación o modificación de las normas adoptadas, ya que en tal caso subsiste el deber constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa (STC 136/2011, de 17 de septiembre, FJ 2). A partir de esta doctrina, persiste el objeto del proceso si la impugnación se basa precisamente en una posible vulneración del proceso legislativo que habría tenido lugar en su caso, cuando a una ley de presupuestos se incorporan materias que exceden de su contenido mínimo o, incluso, eventual; esto es, cuando lo que se controvierta sea precisamente la forma de una norma en una ley de presupuestos, y no el concreto contenido del precepto.

Así sucede en este proceso, que no tiene por objeto el régimen jurídico del silencio administrativo en los procedimientos de concesión de ayudas a la dependencia, sino su inclusión en una ley de presupuestos autonómica. En consecuencia, la pérdida de vigencia del precepto tras su modificación, en nada afecta a la pervivencia del objeto del proceso, por lo que cabe enjuiciar el fondo del asunto, y pronunciarnos sobre la eventual vulneración del sistema de fuentes que se alega en la demanda.

3. Efectuadas las precisiones que anteceden, debemos examinar las infracciones constitucionales alegadas, comenzando por la principal, que imputa a la disposición impugnada contrariar a los límites materiales de las leyes de presupuestos (arts. 134 CE, 76 E/77 LOFCA), siendo la segunda tacha alegada (art. 9.3 CE) una consecuencia de la anterior.

Existe una doctrina consolidada sobre dichos límites materiales, así como su aplicación a las homónimas leyes presupuestarias autonómicas, doctrina que es además conocida por la Sala en este proceso, según se ha hecho constar en los antecedentes, lo que permite a los ponentes limitarnos a dar resumida cuenta de la misma, y únicamente en lo que a este pleito atañe.

En general sobre los límites al contenido de la ley de presupuestos, recién recordamos que la Constitución establece una reserva de un contenido de ley de presupuestos que significa que la norma debe ceñirse a ese contenido y también que ese contenido se encuentra reservado a ella (STC 9/2013, de 28 de enero, FJ 3, con cita de otras muchas sentencias). Esta limitación de contenido es “una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 CE) esto es, de la certeza del Derecho que exige que una Ley de presupuestos constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (art. 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente

(por todas, STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5). Es la propia función constitucional de la con las consecuentes restricciones al debate parlamentario, la que fundamenta la limita contenido de estas leyes, que se justifica en que representan un papel central en un democrático de Derecho, porque permiten a sus ciudadanos tener una visión de conjunto económico del Gobierno, de ahí la exigencia de que en ellas se incluyan "la totalidad de lo e ingresos del sector público estatal", como dispone el art. 134.2 CE (por todas, SSTC 3/2 16 de enero, FJ 4 y 9/2013, FJ 3).

A partir de ahí, hemos reiterado que las leyes de presupuestos tienen un contenido indisponible, y otro eventual, por conexión, que se refiere a todas aquellas disposiciones guarden relación directa con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gastos presupuestos o con los criterios de política económica general o, en fin, que sean un componente necesario para la mejor inteligencia y más eficaz ejecución del presupuesto. Por eso, que principio excluidas de estas leyes las normas típicas del Derecho codificado u otras previsiones carácter general en las que no concorra dicha vinculación (entre otras, SSTC 74/2011, de mayo, FJ 3; 9/2013, FJ 3; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4).

Esta doctrina no es aplicable sin más a las leyes presupuestarias de las Comunidades Autónomas, pues, como también hemos reiterado, las normas contenidas en el art. 134.2 CE refieren a una institución estatal, en concreto de una fuente normativa del Estado como es el caso de las leyes de presupuestos generales (STC 7/2010, de 27 de abril, FJ 3, con cita de anterior jurisprudencia, con carácter general, "el canon de constitucionalidad aplicable a las fuentes normativas de las Comunidades Autónomas es el que se contiene en sus respectivos Estatutos de Autonomía y no en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado", en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas" (STC 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3).

4. A partir de la anterior doctrina, procede por tanto examinar la propia regulación estatutaria que, comenzando por la función del Parlamento, establece en su art. 22 que corresponde a las Cortes Valencianas "[a]probar los presupuestos de la Generalitat y las emisiones de Deuda Pública". En cuanto al contenido de la Ley de presupuestos, el art. 23 regula la institución presupuestaria en términos también similares, comenzando por la iniciativa, que al igual que dispone el art. 134.1 CE para el Estado, es exclusiva del Parlamento ("[c]orresponde al Consell de la Generalitat la elaboración del Presupuesto de la Generalitat, que debe ser sometido a Les Corts para su aprobación"; art. 76.1), lo que conlleva a su vez una limitación de las enmiendas en función de su impacto cuantitativo similar a la contenida en el art. 134.1 CE ("Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consell para su tramitación"; art. 76.2). Además, se dispone en el art. 76.2 que "[e]l presupuesto de la Generalitat será único y homogéneo con los del Estado" y "tiene carácter anual", debiendo incluir "la totalidad de los ingresos y gastos de los organismos y, en su caso, los beneficios fiscales afecten a los tributos propios establecidos por Les Corts" (76.3), al igual que dispone el art. 134.1 CE para los presupuestos estatales. En fin, el presupuesto podrá ser prorrogado si no es aprobado el primer día del ejercicio (art. 76.4), al igual que sucede con los estatales (art. 134.1 CE). La definición del contenido de la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma coincide con la recogida en el art. 21.1 LOFCA, a tenor del cual los presupuestos de las Comunidades Autónomas "incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los Organismos e Entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades". Por su parte, las especialidades del proceso legislativo son también evidentes tras la lectura de los arts. 130 a 132 del reglamento de Les Corts Valencianes, aprobado por el Pleno de Les Corts el 18 de diciembre de 2010 y ubicados en el título V ("Del Procedimiento legislativo"), capítulo III ("De las especialidades del procedimiento legislativo"), sección segunda ("Del proyecto de ley de presupuesto

Generalitat"). Por último, la identidad de función y estructura del presupuesto autonómico estatal se ve también confirmada por el Decreto Legislativo del Consell de la Generalitat Valenciana de 26 junio de 1991, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana, norma que dedica sus arts. 20 a 48 a las funciones de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, definiendo el presupuesto de la Generalitat Valenciana como "la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, en su máximo, pueden contraer la Generalitat Valenciana y las entidades autónomas, y de los créditos que se prevén liquidar durante el correspondiente ejercicio" (art. 20.1), debiendo éste cubrir "la totalidad de los gastos e ingresos de la Generalitat Valenciana, así como de las entidades autónomas y empresas públicas" (art. 22.1).

La norma estatutaria refleja que el presupuesto autonómico cumple la misma función que el del Estado, como también constatamos, en relación con la misma Comunidad Autónoma citada STC 7/2010 (FJ 4), alcanzando así la misma conclusión que con respecto de otras comunidades presupuestarias autonómicas (Aragón en la STC 174/1998, de 23 de julio; Cantabria en la STC 130/1999, de 1 de julio; La Rioja en la STC 180/2000, de 29 de junio; Canarias en la STC 274/2000, de 15 de noviembre; o Castilla-La Mancha en la STC 74/2011, de 19 de mayo) en la medida en que, como se viene de constatar, las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma Valenciana cumplen la misma función, quedan sometidas a los mismos límites materiales y temporales que las del Estado, límites que están relacionados, precisamente con la propia función o razón de ser del presupuesto como institución en un Estado democrático. Así, eso, la limitación al contenido posible de este tipo de normas es también una garantía del poder legislativo, que podrá centrar su función de aprobación y control en el objeto de la ley que no es otro que el presupuesto en sí mismo. De ahí que la doctrina constitucional sostiene que los límites materiales de las leyes de presupuestos no sea sino la plasmación de "unos principios que ... son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario" (arts. 66 y 152.1, ambos de la Constitución), coincidentes por lo demás con los límites materiales de las leyes de presupuestos en las democracias con las que ha entroncado nuestro país" (STC 3/2003, FJ 6), de lo que se deduce la existencia de un principio general de que el contenido de la ley de presupuestos autonómicos debe adecuarse a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y gastos o con los criterios de eficiencia económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la correcta gestión de la inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto" (STC 7/2010, FJ 5, y STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; y 202/2003, de 15 de noviembre, FJ 10). Es, en definitiva, la propia función de la norma presupuestaria, tal y como se define en el Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana, la que exige la conexión entre la materia presupuestaria y el contenido de la misma, lo que justifica la aplicación de los límites materiales de las leyes de presupuestos de la Generalitat Valenciana, de los mismos límites materiales que las del Estado, de acuerdo con nuestra doctrina, se derivan del art. 134 CE para las del Estado, pues ambas leyes se encuentran reservadas a un contenido, y dicho contenido está reservado a ellas.

5. A partir de lo anterior, procede examinar ahora la disposición adicional undécima de la Ley impugnada. Como ha quedado expuesto en el fundamento primero, la norma regula un supuesto de silencio administrativo negativo, aplicable en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano de protección de las personas dependientes, disponiendo que el vencimiento del plazo máximo, sin haberse dictado resolución expresa, determinará la desestimación de la solicitud formulada.

Se trata de una medida de procedimiento, que carece de incidencia directa sobre el presupuesto, ya que no afecta a la estimación de ingresos, ni habilita gastos o aclara los límites de los mismos. No forma así parte del contenido mínimo de estas leyes. La constitucionalidad de la norma impugnada depende, en consecuencia, de si ésta encuentra acomodo en el contenido "eventual" del presupuesto, en los términos ya expuestos.

La respuesta es negativa. De acuerdo con nuestra reiterada doctrina, para que una norma no estrictamente presupuestaria pueda ser regulada en este tipo de normas, se requiere

condición previa que guarde la debida conexión con el presupuesto, formando así parte del contenido eventual (STC 74/2011, FJ 3). Esta condición no se cumple en el caso de la disposición adicional undécima de la norma recurrida. Las alegaciones de las Cortes y de la Generalitat Valencianas sostienen que la medida allí contenida puede tener un impacto sobre el gasto ya que, tratándose de un sistema de prestación social, el procedimiento para su concesión no puede ser más exactos, para su denegación por silencio administrativo, puede arrojar esta consecuencia de ahorro. Sin perjuicio de que resulta discutible tal resultado, pues el eventual ahorro no produciría únicamente cuando la denegación fuera firme, no bastando para ello su desestimación inicial, el argumento es irrelevante a los efectos de este proceso. Como ya hemos reiterado en ocasiones anteriores, son muchas las medidas normativas susceptibles de tener alguna incidencia en los ingresos o los gastos públicos, de manera que si esto fuera suficiente, "los recursos materiales que afectan a las leyes de presupuestos quedarían desnaturalizados; se diluirían y podrían devenir prácticamente inoperantes" (por todas STC 9/2013, FJ 4). Dicho de otro modo, el hecho de que se trate de una medida que, al menos potencialmente puede generar algún ahorro de gasto público para la Comunidad Autónoma, no basta para entender que concurre la necesaria conexión.

No desvirtúa lo anterior la alegación de que la norma impugnada pretende proteger los derechos económicos de la hacienda pública de la Generalitat, teniendo un efecto claro de control de la dimensión del gasto público, pues representaría una medida tendente a su reducción. En este sentido, debe además precisarse que las SSTC 34/2005, de 17 de febrero y 82/2005, de 17 de abril que se citan en apoyo de esta tesis, abordaban sendas cuestiones de inconstitucionalidad relativas a una norma contenida en la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1986, que sin embargo sí constatamos que tenía vinculación con los ingresos públicos, en concreto con los tributarios. Y tampoco, por último, enerva la conclusión el argumento, reiterado igualmente en ambos escritos de alegaciones, de que el sistema de dependencia genera una serie de obligaciones para las Administraciones públicas, incluyendo compromisos de gasto que recaen fundamentalmente sobre las Comunidades Autónomas, pues ello es tanto como pretender que una posible insuficiencia de recursos, en el caso de los disponibles para atender la dependencia, podría justificar, sin más, el incumplimiento de los límites constitucionales y estatutarios en relación con las leyes de presupuestos.

En conclusión, no nos encontramos ante una norma que suponga "un compromiso necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto general, de la política económica del Gobierno" [SSTC 76/1992, FJ 4 a) y 9/2013, FJ 4] por lo que debemos concluir que la disposición adicional undécima de la Ley de las Cortes Valencianas 15/2007, de 27 de diciembre, de presupuestos para el ejercicio 2008, se encuentra firmemente contenida constitucionalmente admisible de una ley de presupuestos autonómica, que determina su inconstitucionalidad y nulidad en aplicación de nuestra doctrina sobre los recursos materiales a las leyes de presupuestos. Ahora bien, en salvaguarda del principio de seguridad jurídica, nuestra declaración de inconstitucionalidad y nulidad no deberá afectar a las situaciones jurídicas consolidadas, es decir, no sólo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes, según hemos decidido en casos similares (por todas STC 9/2013, FJ 4; y 27/2012, de 1 de marzo, FJ 10, con cita de anteriores).

6. Apreciada la inconstitucionalidad de la disposición adicional impugnada por el recurrente, antes enjuiciado, no resulta necesario dar una respuesta al otro vicio de inconstitucionalidad alegado, el relativo a la vulneración del art. 9.3 CE.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar

inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional undécima de la Ley de las Valencianas 15/2007, de 27 de diciembre, de presupuestos para el ejercicio 2008, con los establecidos en el fundamento jurídico 5.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a once de abril de dos mil trece.
