

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4906 *Pleno. Sentencia 86/2013, de 11 de abril de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 2394-2008. Interpuesto por el Defensor del Pueblo en relación con la disposición adicional undécima de la Ley de las Cortes Valencianas 15/2007, de 27 de diciembre, de presupuestos para el ejercicio 2008. Límites materiales de las leyes de presupuestos: nulidad del precepto legal autonómico que establece los efectos del silencio administrativo en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes (STC 7/2010).*

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 Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña 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 Múgica 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. 21.1 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 personado 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 Múgica 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 la Ley de 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 1 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 para las personas dependientes». La norma dispone así que el vencimiento del plazo máximo, sin haberse dictado y notificado resolución expresa, determinará la desestimación de la

solicitud formulada. Se trataría por tanto de una norma de carácter procedimental sin conexión con la previsión de ingresos o habilitación de los gastos anuales de la Generalitat Valenciana, o con los criterios de su política económica. Por ello, debe declararse inconstitucional, en aplicación de la doctrina general del Tribunal Constitucional sobre el contenido material de las leyes de presupuestos [por todas, STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a), con cita de anteriores] sobre los límites de las leyes de presupuestos.

Es cierto que, en principio, los límites a las leyes de presupuestos del Estado no son de aplicación automática a las homólogas leyes autonómicas, ya que «de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y 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, una vez constatada la similitud tanto entre el régimen jurídico aplicable a las leyes de presupuestos de la Generalitat Valenciana y a las del Estado (arts. 76 EAV y 134 CE, en conexión con el art. 21.1 LOFCA), como entre los reglamentos parlamentarios (del Congreso de los Diputados y de las Cortes Valencianas) que, respectivamente, contienen las mismas limitaciones al debate 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 (seguridad 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 dicho reconocimiento puedan estar al tanto de la nueva regulación, que se encuentra así «camuflada» en una norma de contenido heterogéneo.

2. Mediante providencia de 17 de abril de 2008, el Pleno del Tribunal acordó admitir a 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 Ministro 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 proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes, así como publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el de 25 de abril de 2008 (núm. 100).

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 de 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 los solos efectos de que se le notifiquen las resoluciones que se dicten.

5. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha de 8 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 los efectos del art. 88.1 LOTC. Asimismo, acordó su remisión a la Dirección de estudios, análisis y 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 en el que suplica se tenga por personado al Gobierno Valenciano y prorrogado el plazo para presentar alegaciones por el máximo legal posible.

7. Mediante providencia de 14 de mayo de 2008, el Pleno del Tribunal acuerda conceder la 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 recogen a continuación:

Comienza el escrito resumiendo la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites materiales 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 verificar 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 23 de julio), haciendo también constar que en las SSTC 3/2003, de 16 de enero y 202/2003, de 17 de noviembre, se avanzó en dicha doctrina en el sentido de considerar que, en cualquier caso, existe «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 para la Comunidad Valenciana, cuyos artículos 22, 66.3 y 76 se refieren a la materia presupuestaria, y que no establecen expresamente que el presupuesto de la Generalitat deba ser aprobado mediante ley, lo que sucede también con el propio art. 21.1 LOFCA, en contraste con el tenor literal del citado art. 134 CE, que sin embargo sí se refiere expresamente a una «Ley» de presupuestos. A partir de ahí, se destacan en el escrito la diferencia entre aprobar leyes y aprobar presupuestos, por parte de las Cortes Valencianas, lo que se confirma con el examen de la propia 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 Estatuto fuera similar a la constitucional en lo que al presupuesto se refiere. En fin, se afirma que la única reserva de ley se establece en el art. 6 del Decreto Legislativo de 26 de julio (*sic*, junio) de 1991, que aprueba el texto refundido de la Ley de hacienda pública de la Generalitat Valenciana. Esto permite concluir que carece de fundamento la imputación de inconstitucionalidad pues si ni siquiera los presupuestos deben ser aprobados mediante ley, aún menos cuando son así 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 multitud de actuaciones. El procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho de 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 establece el momento determinante del acceso de cada persona al sistema de ayudas por dependencia, lo que pone en marcha los correspondientes compromisos de gasto. Se inserta, por tanto en el denominado contenido eventual o disponible de las leyes de presupuestos, pues incide directamente sobre la política de ingresos y gastos del sector público de la Generalitat, por las 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 declaraba la constitucionalidad, por entender conexión suficiente con la materia presupuestaria, de medidas que afectaban directamente al gasto público.

b) En cuanto a la tacha de inconstitucionalidad que se refiere al art. 9.3 CE, tampoco la disposición impugnada es contraria al principio de anualidad de la ley de presupuestos, al contener un precepto de duración indefinida, algo perfectamente posible en este tipo de normas según ha corroborado el Tribunal Constitucional (se citan, entre otras, la STC 109/2001, de 26 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 propio procedimiento parlamentario desarrollado para la elaboración de la ley de presupuestos que aquí 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 Les Corts, 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 han de 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 presupuestos (con cita, entre otras, de las SSTC 76/1992, de 14 de mayo, y 3/2003, de 16 de enero), así como el contenido de las normas estatutarias pertinentes (arts. 22 y 76 EAV). A partir de aquí, se concluye, que la doctrina del Tribunal Constitucional permite la regulación de materias distintas al núcleo esencial, constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y que, de todas formas, el Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana no contiene ninguna prohibición o exclusión de materias que impida la inclusión de la disposición adicional undécima que se impugna.

A continuación se exponen el contenido y las consecuencias de la disposición que se impugna, conectándola con las dotaciones presupuestarias que la Generalitat Valenciana ha establecido para financiar el sistema valenciano para la autonomía y atención a la dependencia. Puesto que la inclusión de las ayudas a la dependencia es un crédito de reconocimiento preceptivo para la Generalitat, si se dan las condiciones para la concesión, esto es, el reconocimiento como dependiente, surge de inmediato la obligación de dicha Administración autonómica de aportar cuantas cantidades sean necesarias para sufragar dichas prestaciones. Ahora bien, dichos créditos no pueden ser destinados a financiar ayudas para personas que no cumplan los requisitos exigidos en la normativa vigente, de forma que la norma impugnada sólo pretende garantizar que los créditos para gastos derivados de la dependencia sean incrementados únicamente cuando efectivamente haya un número de personas que cumplen los requisitos citados. En definitiva, se regula una materia que tiene relación directa con los gastos del presupuesto, y que por tanto es de necesaria inclusión en el mismo para dirigir la ejecución presupuestaria durante el ejercicio, lo 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 82/2005, de 6 de abril, la disposición adicional undécima de la ley impugnada contiene una norma destinada a proteger los derechos económicos de la hacienda pública de la Generalitat, teniendo un efecto claro sobre la dimensión del gasto público, pues representa una medida tendente a su reducción, de manera que está específicamente vinculada al equilibrio de las previsiones presupuestarias para los ejercicios correspondientes.

Por último, se afirma que no se han restringido ilegítimamente las competencias del poder legislativo, ni tampoco se ha seguido un procedimiento inadecuado en vulneración del art. 9.3 CE. En primer lugar porque hubo posibilidad de debatir plenamente el contenido de dicha disposición y, en segundo, porque no es inconstitucional la inclusión de preceptos de duración indefinida en la Ley de presupuestos.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. Conforme se ha expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, el presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por don Enrique Múgica 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 califica como contraria a los arts. 9.3 (seguridad jurídica) y 134 (contenido de la Ley de presupuestos), 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 Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, y reformado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

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

La disposición adicional recurrida tiene el siguiente tenor:

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

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

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

2. Antes de examinar el fondo, debemos determinar si pervive el objeto de este a pesar de que la norma impugnada fue derogada mediante la disposición derogatoria segunda de la Ley de las Cortes Valencianas 16/2008, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, cuyo art. 79 regula el régimen jurídico del 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 14 de noviembre, FJ 2; y STC 9/2013, de 28 de enero, FJ 2). Ahora bien, esta regla tiene algunas excepciones. En concreto, y por lo que ahora interesa, hemos declarado que, cuando se trata de realizar un control sobre los vicios de validez que pudieran haber incidido sobre la propia aprobación de una norma, el objeto del proceso no se puede ver afectado sin más por la eventual derogación o modificación de las normas adoptadas, ya que en tal caso subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa (STC 136/2011, de 13 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 inclusión 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 debemos 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 EAV y 21 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 las partes en este proceso, según se ha hecho constar en los antecedentes, lo que permite que nos limitemos 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, recientemente recordamos que la Constitución establece una reserva de un contenido de ley de presupuestos, lo 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). 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 contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina» (por todas, STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5). Es la propia función constitucional de la norma, con las consecuentes restricciones al debate parlamentario, la que fundamenta la limitación del contenido de estas leyes, que se justifica en que representan un papel central en un Estado democrático de Derecho, porque permiten a sus ciudadanos tener una visión de conjunto del plan económico del Gobierno, de ahí la exigencia de que en ellas se incluyan «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal», como dispone el art. 134.2 CE (por todas, SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4 y 9/2013, FJ 3).

A partir de ahí, hemos reiterado que las leyes de presupuestos tienen un contenido mínimo, indisponible, y otro eventual, por conexión, que se refiere a todas aquellas disposiciones que guarden relación directa con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los presupuestos o con los criterios de política económica general o, en fin, que sean un complemento necesario para la mejor inteligencia y más eficaz ejecución del presupuesto. Por eso, quedan en principio excluidas de estas leyes las normas típicas del Derecho codificado u otras previsiones de carácter general en las que no concurra dicha vinculación (entre otras, SSTC 74/2011, de 19 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 CE se refieren a una institución estatal, en concreto de una fuente normativa del Estado como es su ley anual de presupuestos generales (STC 7/2010, de 27 de abril, FJ 3, con cita de anteriores). Por eso, 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, 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 a) 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. 6 EAV regula la institución presupuestaria en términos también similares, comenzando por la propia iniciativa, que al igual que dispone el art. 134.1 CE para el Estado, es exclusiva del Ejecutivo («[c]orresponde al Consell 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. 134.6 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. 76.1). Además, se dispone en el art. 76.2 que «[e]l presupuesto de la Generalitat será único y se elaborará con criterios homogéneos 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 que afecten a los tributos propios establecidos por Les Corts» (76.3), al igual que dispone el art. 134.2 CE para los presupuestos estatales. En fin, el presupuesto podrá ser prorrogado si no fuera aprobado el primer día del ejercicio (art. 76.4), al igual que sucede con los estatales (art. 134.4 CE). La definición del contenido de la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma es coincidente 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 y Entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales 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 2006, ubicados en el título V («Del Procedimiento legislativo»), capítulo III («De las especialidades en el procedimiento legislativo»), sección segunda («Del proyecto de ley de presupuestos de la Generalitat»). Por último, la identidad de función y estructura del presupuesto autonómico y 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 hacienda pública de la Generalitat Valenciana, norma que dedica sus arts. 20 a 48 a las fases 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, como máximo, pueden contraer la Generalitat Valenciana y las entidades autónomas, y de los derechos que se prevén liquidar durante el correspondiente ejercicio» (art. 20.1), debiendo éste contener «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, en la citada STC 7/2010 (FJ 4), alcanzando así la misma conclusión que con respecto de otras leyes 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). Así, y 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. Por eso, la limitación al contenido posible de este tipo de normas es también una garantía para el poder legislativo, que podrá centrar su función de aprobación y control en el objeto de la norma, que no es

otro que el presupuesto en sí mismo. De ahí que la doctrina constitucional sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos no sea sino la plasmación de «una serie de 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 de 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 autonómica se adecue 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 política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto» (STC 7/2010, FJ 5, con cita de las SSTC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; y 202/2003, de 17 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 debida conexión ente la materia presupuestaria y el contenido de la misma, lo que justifica la aplicación, a las leyes de presupuestos de la Generalitat Valenciana, de los mismos límites materiales que, de acuerdo con nuestra doctrina, se derivan del art. 134 CE para las del Estado, pues ambos tipos de 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 para las personas dependientes, disponiendo que el vencimiento del plazo máximo, sin haberse dictado y notificado resolución expresa, determinará la desestimación de la solicitud formulada.

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 estados cifrados. 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 citado contenido «eventual» del presupuesto, en los términos ya expuestos.

La respuesta es negativa. De acuerdo con nuestra reiterada doctrina, para que una materia no estrictamente presupuestaria pueda ser regulada en este tipo de normas, se requiere como condición previa que guarde la debida conexión con el presupuesto, formando así parte de dicho 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 público ya que, tratándose de un sistema de prestación social, el procedimiento para su concesión o, para 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 se 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 límites materiales que afectan a las leyes de presupuestos quedarían desnaturalizados; se diluirían hasta 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 suficiente 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 sobre la dimensión del gasto público, pues representaría una medida tendente a su reducción. En ese sentido, debe además precisarse que las SSTC 34/2005, de 17 de

febrero y 82/2005, de 6 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 si constatamos que tenía vinculación directa con los ingresos públicos, en concreto con los tributarios. Y tampoco, por último, enerva nuestra 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 este 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 complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en 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 fuera del contenido constitucionalmente admisible de una ley de presupuestos autonómica, lo que determina su inconstitucionalidad y nulidad en aplicación de nuestra doctrina sobre los límites 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, SSTC 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 motivo 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 la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional undécima de la Ley de las Cortes Valencianas 15/2007, de 27 de diciembre, de presupuestos para el ejercicio 2008, con los efectos 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.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.