

**LA REGULACION DE LA PRORROGA DE LOS PRESUPUESTOS
MEDIANTE DECRETO-LEY**

Ramón Falcón y Tella

Profesor titular de Derecho financiero y tributario

I

La no aprobación de la Ley de Presupuestos para 1990 antes del primer día del ejercicio económico ha determinado, en aplicación del art. 134.4 de la Constitución, la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior. Esta prórroga ha ido acompañada de la publicación en el B.O.E. de 30 de diciembre de 1989 del Real Decreto-Ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, cuya finalidad confesada es la de regular dicha prórroga, extendiéndola a determinadas normas que carecen de vigencia indefinida y no han quedado automáticamente prorrogadas en aplicación de la previsión constitucional. Se aprovecha la ocasión, además, para aprobar "las disposiciones que ajustan anualmente el marco individual de los distintos tributos a las circunstancias sociales y económicas concurrentes con la política fiscal", para adaptar el régimen fiscal de las fusiones de empresas a la legislación mercantil dictada en ejecución de las directivas comunitarias en materia de Sociedades, y para introducir otras modificaciones, de diverso contenido, en nuestro ordenamiento jurídico.

Esta peculiar técnica normativa -consistente en aprobar mediante Decreto-Ley la dosis de innovaciones normativas que habitualmente se incluyen en la Ley anual de Presupuestos- cuenta con el precedente del Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1982 (B.O.E. de 31 de diciembre), dictado con ocasión de la prórroga de la Ley de Presupuestos para 1982 al ejercicio siguiente. Dicho Decreto-Ley se dictó -según su preámbulo- para "incorporar a norma permanente determinados preceptos fiscales que en los últimos ejercicios se

venían incluyendo en la Ley presupuestaria", así como para mejorar y coordinar otras disposiciones de muy diversa índole.

El Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1982 suscitó numerosas críticas y el examen de la constitucionalidad de varios de sus preceptos ha sido formalmente residenciado ante el Tribunal Constitucional. Pese a ello, todavía no existe una doctrina clara del intérprete supremo de la Constitución sobre la utilización del Decreto-Ley como "sustituto" de la Ley de Presupuestos. Por esta razón, creemos de interés efectuar algunas reflexiones que pongan de relieve la incorrección técnica y la posible inconstitucionalidad del Decreto-Ley 7/1989, así como las soluciones técnicas que hubieran evitado el recurso al Decreto-Ley.

II

En primer lugar, la utilización del Decreto-Ley para suplir el papel -ya excesivo- que normalmente juega la Ley anual de Presupuestos como fuente del ordenamiento, plantea el problema de la existencia de una circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad que justifique el recurso a este instrumento normativo excepcional. El preámbulo del Decreto-Ley 7/1989 se limita en este punto a afirmar que "la imposibilidad de tramitar un Proyecto de Ley... por consecuencia del breve período de tiempo existente entre la constitución de las Cortes y el final del ejercicio obligan a la utilización del mecanismo del Decreto-Ley, *entendiendo concurrente en este supuesto la exigencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que prevé el art. 86 de la Constitución española*".

Sin embargo, difícilmente tantas y tan heterogéneas medidas como las contenidas en el Decreto-Ley 7/1989, en materia financiera, tributaria y presupuestaria, muchas de ellas de detalle, pueden considerarse de extraordinaria y urgente necesidad. Aunque el requisito del presupuesto habilitante para emanar Decretos-Leyes se aprecia en la práctica con muy escaso rigor, no hay que olvidar que el Decreto-Ley se configura como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las Leyes, y en consecuencia su utilización sólo está justificada para afrontar situaciones

concretas "que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las Leyes" (STC de 4 de febrero de 1983).

Desde esta perspectiva, resulta difícilmente admisible que el Decreto-Ley se aproveche para incluir medidas que no guardan relación alguna con la situación que se trata de afrontar -la no aprobación de los Presupuestos al inicio del ejercicio-, y cuyo establecimiento a través del procedimiento de urgencia o incluso del procedimiento legislativo ordinario hubiera sido perfectamente posible, aunque ello hubiera supuesto retrasar la entrada en vigor de dichas medidas a una fecha posterior al uno de enero de 1990. Esto ocurre con varias de las modificaciones tributarias que introduce el Decreto-Ley que comentamos. Téngase en cuenta, además, que dentro de los límites impuestos por los principios de capacidad contributiva y de seguridad jurídica, es posible la aplicación retroactiva de las normas financieras y tributarias. Aunque tampoco la utilización sistemática de leyes retroactivas resulta deseable, entendemos que es preferible a la aprobación de una norma "provisional", como es el Decreto-Ley, sujeta siempre a la necesidad de convalidación por las Cortes, y cuya eficacia cesa si esa convalidación no se produce dentro del plazo de treinta días previsto al efecto, o si se produce acuerdo negativo. Téngase en cuenta, además, que la homologación respecto a la necesidad justificadora de la iniciativa legislativa encauzada por Decreto-Ley que la convalidación supone no es óbice para el ulterior pronunciamiento del Tribunal Constitucional. La promulgación de un Decreto-Ley genera así -como de hecho ha generado la promulgación del Decreto-ley 7/1989- una situación de incertidumbre sobre la validez y vigencia de su contenido, que se prolongará durante varios años.

En esta ocasión, parece que va a seguirse la práctica parlamentaria creada al margen del artículo 86 de la Constitución, consistente en la convalidación del Decreto-Ley, ya producida, y su posterior tramitación como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia. Aunque la convalidación o derogación del Decreto-Ley, previo debate y votación de totalidad en torno al mismo, no es previa ni condicionante de la tramitación por el

procedimiento de urgencia, por problemas de plazos ambos procedimientos (convalidación y tramitación por el procedimiento de urgencia), que en la Constitución se configuran como alternativos, han venido a decantarse en la práctica como sucesivos. De esta forma, la posibilidad de presentar enmiendas en el procedimiento legislativo de urgencia, puede dar lugar a un texto definitivo que no coincida con el del Decreto-Ley convalidado, e incluso a la modificación de éste con carácter retroactivo, con la consiguiente incertidumbre adicional. Estimamos, en consecuencia, que es preferible la aprobación de una Ley de Cortes, aunque alguna de sus disposiciones hubiese estado dotada de eficacia retroactiva, aprovechando incluso -cuando ello es posible- el proyecto de Ley de Presupuestos, y evitando así la utilización del Decreto-Ley, o al menos dejando su contenido reducido a lo estrictamente necesario, que es lo que exige la Constitución cuando se refiere a la extraordinaria y urgente necesidad.

Por otro lado, en muchos de los supuestos contemplados en el Decreto-Ley 7/1989 hubiera sido posible la iniciación de un procedimiento legislativo, ordinario o de urgencia, con la suficiente antelación para que las correspondientes medidas hubieran entrado en vigor al iniciarse el ejercicio 1990. El hábito adquirido por los titulares de la iniciativa legislativa de utilizar la Ley anual de Presupuestos como cajón de sastre para incluir la mayoría de las reformas que cada año se desean introducir en las más diversas parcelas de nuestro ordenamiento lleva, cuando la aprobación de la Ley de Presupuestos no se produce en los plazos normales, a la utilización del Decreto-Ley para incrustar en él todas las medidas proyectadas que estaban aguardando el vehículo presupuestario. Fácilmente se comprende que una mínima preocupación por el respeto de las exigencias de la técnica legislativa hubiera aconsejado preparar y remitir con anterioridad a las Cortes los correspondientes proyectos de Ley, sin esperar la circunstancia anual del voto de los Presupuestos, en la que, en el mejor de los casos -si la Ley de Presupuestos se aprueba antes del inicio del ejercicio-, la presión financiera y de urgencia que siempre acompaña a la tramitación de los Presupuestos impide un detenido examen del articulado por el órgano legislativo. Si se hubiera hecho así, varias de las medidas tributarias que contiene el Decreto-Ley 7/1989 podrían haber estado aprobadas antes de la disolución de las Cámaras.

III

Mayor gravedad, desde el punto de vista constitucional, presenta la posible extralimitación en su contenido del Decreto-Ley 7/1989.

Respecto a la materia presupuestaria, es decir al al conjunto de normas relativas a la autorización de gastos y a la previsión de ingresos, entendemos que -como indica el preámbulo del Decreto-Ley- dichas normas deben considerarse automáticamente prorrogadas junto con los Presupuestos a que se refieren. Por ello precisamente resulta anómalo que mediante Decreto-Ley se modifiquen algunas de dichas normas, incrementando determinadas cifras e incluso habilitando créditos presupuestarios para atender compromisos de gasto previamente contraídos con cargo a ejercicios futuros (Título I, Disposición Final Tercera y Anexo II). Teóricamente al menos, en los supuestos de prórroga, los compromisos adquiridos con cargo a ejercicios futuros deberían atenderse provisionalmente con cargo a los créditos prorrogados, sin perjuicio de la aplicación posterior de los gastos a los créditos autorizados en la nueva Ley de Presupuestos, ya que si el Gobierno puede mediante Decreto-Ley habilitar créditos presupuestarios para atender los gastos inaplazables ¿qué necesidad hay del instituto de la prórroga, tradicional en nuestro ordenamiento, y de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito?

No se nos ocultan las razones que han llevado a incluir en el Decreto-Ley 7/1989 las normas presupuestarias mencionadas, así como la necesidad de regular la prórroga de los Presupuestos con una flexibilidad mayor de la que actualmente existe. Y no sólo la prórroga de los Presupuestos sino también otras materias dentro del ámbito presupuestario, como por ejemplo los suplementos de crédito y los créditos extraordinarios, que a menudo son aprobados por Decreto-Ley. Pero no por ello deja de ser criticable el abuso que en todas estas materias se está haciendo del Decreto-Ley. Sería preferible introducir las modificaciones necesarias en la Ley General Presupuestaria, regulando de una manera más precisa y flexible los supuestos de prórroga, los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito, para evitar así intervenciones normativas del ejecutivo en una

materia -la presupuestaria- en la que no sólo existe una reserva constitucional de Ley, sino una reserva de competencia en favor de las Cortes, a quienes corresponde la "aprobación" de los Presupuestos (art. 66.2), o más exactamente su "examen, enmienda y aprobación" (art. 134.1).

Ciertamente, el retraso en la aprobación de los Presupuestos crea una situación de urgencia a la que hay que atender, para evitar la paralización de la Administración. Pero ello no justifica la utilización del Decreto-Ley, que burla la atribución de competencia a las Cortes, sobre todo habida cuenta de que la Constitución ha establecido un mecanismo distinto, y suficiente, para este tipo de situaciones: la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior, prórroga que naturalmente puede regularse con la flexibilidad que se estime imprescindible mediante Ley de Cortes.

También plantean problemas las autorizaciones para emitir Deuda pública contenidas en el Decreto-Ley 7/1989. Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en este ámbito hacen difícilmente explicable la existencia de autorizaciones concedidas a sí mismo por el Gobierno, como la contenida en el artículo 10 del Decreto-Ley que comentamos. Obsérvese que el art. 111 de la Ley General presupuestaria, al que remite dicho precepto, distingue entre operaciones para las que basta autorización del Consejo de Ministros y operaciones para las que se requiere autorización por Ley, requisito éste último que difícilmente puede entenderse cumplido cuando la "ley" emana del propio Gobierno. Del contexto del propio precepto deriva con claridad que la exigencia de Ley precisamente lo que trata de excluir es la posibilidad de que el Consejo de Ministros autorice este tipo de operaciones.

Con todo, también en el ámbito de las operaciones financieras resulta evidente la necesidad de una cierta flexibilidad, de manera que en los supuestos de prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior quede garantizada la financiación de los créditos prorrogados. Entendemos, en este sentido, que la prórroga automática alcanza también a las autorizaciones para emitir deuda pública, lo que hace innecesaria la prórroga expresa que se contiene en los artículos 6 a 9 del Decreto-Ley 7/1989. Obsérvese que la extensión de los efectos de la prórroga al ámbito de las operaciones

financieras permite atender los créditos prorrogados, pero no incrementar el límite de las autorizaciones contenidas en la Ley presupuestaria anterior. En cambio, si se entiende que el Gobierno es competente para efectuar por sí mismo la prórroga, mediante Decreto-Ley, nada impediría que a través de éste instrumento normativo excepcional se concedieran nuevas autorizaciones.

IV

En cuanto a las normas tributarias contenidas en el Decreto-Ley 7/1989, destaca la prórroga y modificación de los capítulos primero y segundo y de la disposición adicional cuarta de la 20/1989, de 28 de julio, que procedió a la adaptación del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio a la STC de 20 de febrero de 1989, en relación con el régimen de unidad familiar, así como la prórroga de determinadas normas de la Ley de Presupuestos para 1989 -entre ellas la relativa al interés de demora- y otras medidas que afectan a la mayor parte de los tributos integrantes del sistema.

Conviene señalar que muchas de estas normas se aprueban "con vigencia exclusiva para el ejercicio de 1990", de acuerdo con una viciosa práctica que origina la necesidad de prorrogar o reiterar año tras año disposiciones semejantes, con la consiguiente inflación del articulado de la Ley de Presupuestos, y si ésta no llega a aprobarse, como ahora ha ocurrido, a utilizar el Decreto-Ley.

En este ámbito se ha producido -preciso es reconocerlo- un importante avance desde el Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1982, si bien dista mucho de haberse llegado al grado de perfección técnica que sería de desear. En aquella ocasión, ante la inminente prórroga de la Ley de Presupuestos para 1982, una defectuosa comprensión del principio de anualidad presupuestaria llevó a entender que los preceptos tributarios incluidos en la Ley de Presupuestos que se prorrogaba, muchos de ellos arrastrados de ejercicios anteriores, perdían su vigencia el 31 de diciembre. El Decreto-Ley de 29 de diciembre procedió, en consecuencia, a "incorporar a norma permanente"

dichos preceptos. En esta ocasión, en cambio, el Decreto-Ley 7/1989 únicamente prorroga determinadas normas, aquellas que no estaban dotadas de vigencia indefinida, lo que ha permitido aligerar notablemente su contenido. Aunque, como veremos, incluso esas prórrogas hubieran podido y debido evitarse, si se hubiera hecho adecuadamente uso de la posibilidad de incluir normas permanentes en la Ley de Presupuestos.

La tesis de la vigencia anual del articulado de la Ley de Presupuestos se ha ido, en efecto, abandonando progresivamente. Primero -en los ejercicios 1986 y 1987- a través de lo que A. Rodríguez Bereijo ha calificado, con razón, como un mero ardid de técnica verbal, consistente en llevar a las Disposiciones Adicionales de las correspondientes Leyes de Presupuestos aquellas normas a las que se quería dotar de vigencia indefinida, reservando en cambio el articulado para las estrictamente presupuestarias referidas a la gestión y ejecución del Presupuesto anual y para las restantes normas cuya vigencia se quería limitar al ejercicio.

La solución resultaba aparentemente ingeniosa, pero obviamente no es el nombre o la ubicación sistemática de una norma, sino su contenido, esto es su fin jurídico o propósito organizador, lo que determina su eficacia en el tiempo. Las denominaciones de "articulado", "Disposiciones finales", "Disposiciones transitorias" y "Disposiciones adicionales", no significan otra cosa que partes de una ordenación sistemática del contenido de la Ley, pero por sí solas nada nos dicen sobre su grado de eficacia, que únicamente puede venir determinado por el tenor de la propia norma y una adecuada interpretación de la misma.

Esta convicción llevó finalmente al legislador a aceptar la vigencia indefinida del articulado de la Ley de Presupuestos, en el Prámbulo de la Ley de Presupuestos para 1988, que destaca la "importante novedad sistemática" que supone entender, a partir de dicha Ley, "que todos los artículos... en los que no se incluya, por razón de su naturaleza, una mención expresa acerca del carácter anual de su vigencia, están dotados de vigencia indefnida".

A partir de 1988, la norma general pasa a ser, por tanto, la vigencia indefinida de la Ley de Presupuestos, lo que resulta plenamente congruente con el carácter de Ley plena, en sentido material y formal, de dicha Ley, y con el artículo 134.2 de la Constitución, que predica la "anualidad" de los Presupuestos, y no de la totalidad de la Ley aprobatoria de los mismos. Siendo esto así, el problema de la pérdida de la vigencia de las normas incluidas en la parte dispositiva de la Ley de Presupuestos únicamente se plantea en supuestos excepcionales, en los que no es aplicable la regla general de vigencia indefinida.

Una primera excepción al principio general de vigencia indefinida está constituida por los preceptos del articulado que explican o completan los estados de previsión precisando el sentido de las relaciones de cantidades contenidas en los mismos (créditos iniciales y financiación de los mismos, créditos de transgferencias, normas de modificación de créditos y de ejecución presupuestaria tales como transferencias de crédito, generación de créditos, incorporación o ampliación de créditos, etc.). Como hemos visto anteriormente, dichos preceptos limitan su vigencia a la del Presupuestos, y se entienden, en su caso, automáticamente prorrogados junto con éste. Por tanto, respecto a ellos no es necesaria intervención normativa alguna en caso de no aprobación del Presupuesto antes del inicio del ejercicio.

La segunda excepción a la vigencia indefinida del articulado de la Ley de Presupuestos se produce cuando expresamente se limite la vigencia de algún precepto concreto al ejercicio presupuestario. Aunque conviene observar que lo lógico sería, como señala la citada Exposición de Motivos de la Ley de Presupuestos para 1988, hacer uso de esta posibilidad únicamente cuando la "naturaleza" de la medida lo aconseje.

No se ha hecho así, sin embargo, ni en las Leyes de Presupuestos para 1988 y 1989, ni en la Ley 20/1989, ni en el Decreto-Ley que comentamos. En todos estos textos abundan, sin justificación alguna, limitaciones a la vigencia de las modificaciones tributarias que en ellos se contienen, lo que sobrecarga el articulado de las Leyes de Presupuestos, y da lugar a un uso abusivo del Decreto-Ley para paliar las consecuencias del vencimiento de unos plazos anuales que el propio legislador, innecesariamente, ha

establecido. La importante novedad sistemática que anunciaba el legislador de 1988 ha quedado así, en gran medida, desvirtuada, ante la proliferación de medidas "con vigencia exclusiva para el ejercicio".

Y esta proliferación de normas temporalmente limitadas se ha extendido incluso más allá del ámbito de la Ley de Presupuestos. Un ejemplo paradigmático lo constituye la Ley 20/1989, que adapta los impuestos sobre la renta y el patrimonio de las personas físicas a la jurisprudencia constitucional en materia de unidad familiar. La limitación de los efectos de la adaptación al ejercicio 1989 se debe única y exclusivamente al deseo anunciado de aprobar una reforma definitiva del impuesto para el ejercicio siguiente. Pero a nadie puede ocultarse que no es de buena técnica legislativa el trasladar las intenciones futuras de los titulares de la iniciativa legislativa al texto de las Leyes, estableciendo fugaces plazos de vigencia de éstas en la confianza de que antes de su vencimiento se habrá procedido a una regulación definitiva. Y cuando esto no ocurre, se utiliza el Decreto-Ley -como se ha hecho en este caso- para prorrogar unas medidas que desde el primer momento debieron haberse adoptado con carácter indefinido, cualesquiera que fueran las intenciones de reforma existentes.

El Decreto-Ley que comentamos contiene también numerosos ejemplos de normas cuya vigencia se limita al ejercicio 1990 (arts. 12, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25 etc.), lo que obligará a la Ley de Presupuestos para 1991 a pronunciarse de nuevo sobre los mismos extremos. En muchos supuestos se trata de meras actualizaciones monetarias, que lógicamente deberían haberse introducido con carácter indefinido, sin perjuicio de que en la Ley de Presupuestos para el ejercicio siguiente se procediese a una nueva actualización.

Téngase en cuenta que, cuando se introducen modificaciones cuya vigencia se limita al ejercicio, no queda derogada la legislación anterior, sino únicamente suspendida, por lo que transcurrido el plazo previsto, recobra automáticamente su vigencia. Siendo esto así, las adaptaciones monetarias, incluso aquellas que normalmente se producen con periodicidad anual, deberían introducirse con carácter indefinido. Ello no limita en modo alguno las posibilidades de modificación del legislador futuro, y evita el

riesgo de que la no aprobación de los Presupuestos o una omisión en dicha ley provoque la reaparición de criterios mucho más desfasados, y que sea necesario acudir a la figura del Decreto-Ley para evitar esta circunstancia.

V

Aparte de su mayor o menor corrección técnica, la normativa tributaria incluida en el Decreto-Ley 7/1989 plantea serios problemas de constitucionalidad. En efecto, aparte de la dudosa concurrencia del presupuesto habilitante para emanar Decretos-Leyes, parece razonable pensar que para prorrogar un determinado régimen tributario hace falta utilizar un instrumento normativo idóneo para regular dicho régimen, es decir, que sólo el tipo de norma que puede aprobar un determinado tipo de medidas tributarias puede prorrogar las mismas medidas cuando inicialmente se han establecido con carácter temporal.

En otras palabras, si el Decreto-Ley no podía establecer un determinado régimen del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para el ejercicio 1989, tampoco puede establecerlo para 1990, aunque se trate de una mera prórroga. Y es muy dudoso que mediante Decreto-Ley se hubiera podido proceder a una reforma en profundidad del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como la operada por la Ley 20/1989. Según la STC 6/1983, de 4 de febrero, si bien la prohibición de que el Decreto-Ley afecte al deber de contribuir, contenida en el art. 86 de la Constitución, no cierra el paso a cualquier regulación tributaria, sin embargo este instrumento normativo queda excluido en el ámbito de la reserva de ley, que hay que entender referida "a los criterios o principios, con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria: la creación *ex novo* de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo, que pertenecen siempre al plano o nivel de la Ley".

Es cierto que un importante sector doctrinal se ha inclinado por una interpretación más matizada del ámbito de exclusión del Decreto-Ley en materia tributaria, proponiendo que sólo se considere prohibida la utilización de este mecanismo cuando afecte al "contenido esencial" del

sistema tributario (Palao) o a la "regulación sustantiva" del deber de contribuir (Pérez Royo). Pero incluso desde esta perspectiva, y desde luego desde la adoptada por el Tribunal Constitucional en la sentencia antes citada, ninguna urgencia puede justificar una reforma profunda mediante Decreto-Ley de un tributo básico del sistema como el Impuesto sobre la Renta.

Entendemos, por tanto, que si el Decreto-ley no era un instrumento normativo idóneo para proceder a una reforma como la operada por la Ley 20/1989, no puede tampoco prorrogar la vigencia de dicha norma. Aunque las gravísimas consecuencias prácticas a que conduciría esta argumentación -la imposibilidad, de nuevo, de exigir el tributo- sin duda pesarán enormemente en los encargados de analizar la constitucionalidad del Decreto-Ley 7/1989.

V

Hasta ahora nos hemos referido a la incorrección técnica y a la posible inconstitucionalidad de una regulación de la prórroga de los Presupuestos como la operada por el Decreto-Ley 7/1989. Interesa, para cerrar estas reflexiones, poner de relieve que el ordenamiento jurídico ofrece técnicas alternativas cuya correcta utilización, en caso de no aprobación del Presupuesto, hubiera hecho innecesaria la promulgación del Decreto-Ley. Si se critica la utilización abusiva que se viene haciendo de esta técnica no es, en efecto, desde un planteamiento formalista a ultranza, sino desde el convencimiento de que un mayor respeto a las técnicas jurídicas, una preocupación por extraer de éstas todas sus posibilidades, sin violentarlas, permite perfectamente hacer frente a situaciones como la no aprobación de los Presupuestos antes del inicio del ejercicio.

a) La primera de estas técnicas es, claro está, la aprobación de normas con vigencia indefnida. Como hemos visto, a partir de 1988 el propio legislador ha entendido que este tipo de normas se pueden incluir incluso en la Ley de Presupuestos. Hora es ya de hacer plenamente uso de esta posibilidad, aunque se trate de materias en las que existe el propósito de proceder a revisiones anuales o a una inmediata reforma. Tales propósitos

pueden expresarse en el preámbulo de las leyes, pero no deben conducir a cláusulas de vigencia anual, ni en la Ley de Presupuestos ni en otras Leyes, como ha ocurrido hasta ahora y vuelve a ocurrir en el Decreto-Ley que comentamos.

b) Respecto a las normas que no estén dotadas de vigencia indefinida -que, insistimos, deben ser mucho más excepcionales que en la actualidad-, la solución básica está constituida por la prórroga de los Presupuestos. Y a nuestro juicio dicha prórroga afecta tanto a los estados de previsión y a las normas estrictamente presupuestarias como a las normas tributarias y demás preceptos del articulado no dotados de vigencia indefinida. Pese a algunas opiniones doctrinales en contrario -que se reflejan en la STS de 30 de junio de 1986- entendemos que lo mismo que la Ley de Presupuestos puede contener normas tributarias de vigencia indefinida, también puede contener normas cuya eficacia se prolongue durante el periodo de aplicación de los Presupuestos, período que, en el caso de la prórroga, es superior al año. El único obstáculo viene representado, en la actualidad, por la ya criticada cláusula de vigencia exclusivamente anual.

En muchos de los preceptos en que se utiliza la cláusula de "vigencia exclusiva durante el año" debería, en consecuencia, eliminarse dicha cláusula, y cuando ello no responda a los deseos del legislador, sustituirla por la de "vigencia durante el período de aplicación de los Presupuestos", incluyendo así el período de prórroga.

c) Finalmente, en los casos de vigencia temporal limitada -anual o durante el período de aplicación de los Presupuestos- son aplicables las técnicas de la suspensión de las leyes y de la legislación supletoria. A la primera de ellas ya hemos hecho referencia. Aunque nuestro Derecho positivo no regula la suspensión de las leyes, y la doctrina suele reservar esta expresión para los actos administrativos, es evidente que las normas cuya vigencia se limita al ejercicio tienen -salvo que de su interpretación se deduzca otra cosa- una eficacia meramente suspensiva o de "derogación temporal" respecto a la legislación anterior. Una alternativa, de funcionamiento muy similar, es la legislación supletoria, de la que constituye un significativo ejemplo el art. 58.2.b) de la Ley General

Tributaria, el cual fija el interés de demora en el interés legal del dinero incrementado en un 25 por ciento "salvo que la Ley de Presupuestos Generales establezca uno diferente". Nada se opone, además, a que la Ley de Presupuestos fije el interés de demora para todo su período de aplicación, incluido en su caso el período de prórroga, e incluso ésta solución podría entenderse implícita en el art. 58.2.b) de la ley General Tributaria, de no ser por la insistencia del legislador presupuestario de incluir la cláusula de vigencia exclusiva durante el año.

Un adecuado uso de las técnicas que acaban de mencionarse, entre otras, evitaría una utilización abusiva del Decreto-ley como la que se ha producido, que altera profundamente la normal distribución de competencias entre el Gobierno y las Cortes, y plantea, en consecuencia, serios problemas de constitucionalidad. Aunque, en casos como el presente, a lo más que podrá llegarse es a una declaración de mera inconstitucionalidad, sin que los efectos de la eventual sentencia puedan retrotraerse al pasado, dadas las consecuencias extremadas que ello provocaría.