

LIMITES CONSTITUCIONALES AL CONTENIDO MATERIAL DE LAS LEYES
DE PRESUPUESTOS DEL ESTADO

Tesis que presenta Juan Antonio Toscano Ortega en la
Facultad de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra para la
obtención del grado de Doctor

Director de la tesis: Prof. Dr. Marc Carrillo

Barcelona, septiembre de 2002

CAPÍTULO SEGUNDO. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO NECESARIO. LA DELIMITACIÓN DEL CONTENIDO EVENTUAL: CRITERIOS Y PROBLEMAS.

ÍNDICE.

I. Planteamiento.

II. Algunas consideraciones acerca de la configuración constitucional del contenido necesario de las leyes de presupuestos estatales.

1. El contenido esencial de estas leyes: ingresos, gastos y beneficios fiscales.

A) Introducción.

B) La "totalidad" de los ingresos y gastos presupuestarios. Reseña de otras leyes que acogen parte de ese todo o que afectan a la materia presupuestaria.

C) Los "gastos e ingresos" presupuestarios.

D) Del "sector público estatal".

E) "Los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado".

2. La ratio del artículo 134.2 y la constitucionalización de determinados principios presupuestarios.

III. Los criterios para la delimitación del contenido posible. Los problemas teóricos y aplicativos que genera esta categoría elaborada por la jurisprudencia constitucional.

1. La conformación teórica y la dimensión contenciosa del contenido eventual: una exposición de la jurisprudencia constitucional.

A) Planteamiento.

B) Las primeras resoluciones del Tribunal: una doctrina en ciernes.

C) La consolidación de esta doctrina constitucional.

2. La identificación de materias que integran el contenido eventual de estas leyes en las prácticas legislativa, judicial y consultiva.

- A) En la práctica legislativa.
- B) En los Tribunales de Justicia ordinarios.
- C) En algunos órganos consultivos.

3. Las dificultades que puede acarrear la determinación del contenido posible (un análisis crítico de esta jurisprudencia constitucional).

A) En el seno del propio Tribunal.

a) El contenido eventual y sus requisitos. Las precisiones del Tribunal. Alguna referencia al Derecho comparado.

b) Las disidencias en el seno del propio Tribunal.

c) Las alegaciones de las partes en los procesos constitucionales.

B) En el legislador, los Tribunales ordinarios y algunos órganos consultivos.

C) Las reacciones de la doctrina.

D) Algunas cuestiones puntuales que suscita la aplicación de esa doctrina constitucional.

a) La inaplicabilidad de la doctrina constitucional a las normas carentes de contenido material o sustantivo.

b) La exclusión expresa de determinados ámbitos materiales (el contenido "negativo" de estas leyes).

c) Las dudas acerca de la constitucionalidad de otras regulaciones materiales (las "zonas de sombra" de esta jurisprudencia).

I. Planteamiento.

Una vez presentada, por un lado, la cuestión relativa a la expansión del ámbito material de las leyes de presupuestos estatales, y, por otro lado, la doctrina constitucional acerca de los límites materiales al contenido de estas leyes, en este Capítulo abarcamos desde la perspectiva constitucional la delimitación del contenido eventual de las mismas. Esto es, examinamos los criterios para la delimitación del contenido facultativo de estas leyes y destacamos los problemas que se plantean a la hora de identificar las materias susceptibles de integrar esa categoría elaborada por la jurisprudencia constitucional. Ahora bien, con carácter previo a ese análisis, hemos creído que éste es el lugar oportuno para aportar algunas consideraciones, también desde la vertiente constitucional, sobre el contenido necesario, apartado que no puede ni debe obviarse en el presente estudio¹.

Recuérdese, junto a los ámbitos materiales constitucionalmente previstos de forma expresa (el necesario y el prohibido, de los apartados 2 y 7 del artículo 134 CE, respectivamente), el Tribunal Constitucional reconoce un contenido eventual de estas leyes. En esa doctrina, el contenido posible resulta limitado de forma estricta a aquellas regulaciones materiales que cumplan dos condiciones: a) la concurrencia de una relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica general de los que ese Presupuesto es instrumento; y b) la justificación de la inclusión, en el sentido de que constituyan un complemento necesario para la mayor inteligencia

¹ Hemos optado por dejar fuera del presente trabajo el estudio del ámbito material expresamente prohibido de estas leyes, esto es, la limitación material que para la materia tributaria contiene el artículo 134.7 CE.

Ello lo justificamos en el dato de que la cuestión de la ley de presupuestos como vehículo de reformas tributarias presenta una problemática específica, distanciada de nuestro objeto de estudio. Así, algunos aspectos como la distinción entre la modificación tributaria y la muy problemática categoría elaborada por el Tribunal Constitucional de "mera adaptación del tributo a la realidad"; la determinación, desde un punto de vista conceptual y normativo, de lo que es ley tributaria sustantiva; y otras cuestiones de orden menor que atañen a los problemas de aplicación de la norma al ordenamiento preconstitucional y a su relación con el principio de temporalidad presupuestaria.

Ahora bien, sí debemos tratar aquellos problemas comunes que presenta el artículo 134.7 CE con la doctrina sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales ex artículo 134.2 CE. Sobre todo, la justificación que la doctrina y el Tribunal Constitucional han visto en la reducción material de las leyes de presupuestos como vehículo de reformas tributarias (expresada el apartado 7 del artículo 134 CE), que se centra en las peculiaridades y singularidades con que la Constitución configura esta ley. Esta cuestión la abordamos en el apartado IV.3 del Capítulo IV de este trabajo.

y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno. En particular, según esta doctrina, se excluyen del contenido de las leyes presupuestarias estatales determinados ámbitos materiales: además de la materia tributaria en los términos del artículo 134.7 CE, las "normas típicas del Derecho codificado", las disposiciones reguladoras "aunque sea en clave negativa, de la naturaleza y régimen jurídico de un instituto", los preceptos del "llamado Derecho de organización" o las normas atinentes a la esencia del régimen estatutario de la función pública.

En primer lugar, como hemos advertido, presentamos la disciplina concerniente al contenido necesario. Esa enseñanza, aunque breve, nos permite sentar algunas bases para el posterior desarrollo de este estudio. Por lo pronto, en este Capítulo, nos autoriza a abordar directamente el examen de los criterios y problemas relativos a la configuración del contenido posible de estas leyes.

La determinación del contenido esencial de las leyes de presupuestos en sí misma no presenta grandes problemas. En efecto, con respeto de lo expresamente manifestado en el artículo 134.2 CE, la Ley General Presupuestaria se encarga de precisar ese contenido. Ahora bien, que la materia estrictamente presupuestaria se encuentre tasada en nuestro Ordenamiento jurídico no implica que alrededor de la misma no dejen de plantearse problemas constitucionales, algunos de hondo calado, a los que haremos referencia². En este contexto, vamos a prestar especial atención a la finalidad del artículo 134.2 CE, con el objetivo de ver si en esencia lo que realmente pretende ese precepto es fundamentar la delimitación de un contenido máximo de estas leyes, o son otros los fines que persigue la referida norma, como la constitucionalización de determinados principios

² Por exceder de nuestro objeto de estudio no podemos tratar una serie de problemas constitucionales que se plantean en relación al gasto público, que han merecido importantes y numerosos pronunciamientos de nuestra jurisprudencia constitucional. Cuestiones tales como (nos limitamos a citarlos de forma escueta): la incidencia de la ley de presupuestos en el cumplimiento de las obligaciones legales de la Administración y la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración (la tensión entre el principio de legalidad presupuestaria y el derecho a la tutela judicial efectiva y la legalidad administrativa); los privilegios de la Hacienda Pública, principalmente la inembargabilidad de bienes; la ley de presupuestos y reserva de ley en materia de subvenciones; la ley de presupuestos, autonomía financiera y subvenciones a las Comunidades Autónomas.

Acerca de esos problemas, deben consultarse los estudios de Rodríguez Bereijo, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 9-64; y Viver Pi-Sunyer, C., "La función presupuestaria en la jurisprudencia constitucional", *Parlamento y Justicia Constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamento, Pau i Vall, F. (Coord.), Pamplona, 1997, pp. 557-572.

presupuestarios, principalmente el de universalidad³.

Con base a los criterios definidos por la jurisprudencia constitucional, muchas dificultades puede comportar la tarea de identificar y precisar el contenido eventual de las leyes de presupuestos estatales. Sobre todo, por los problemas de carácter teórico y de dimensión contenciosa que se plantean a los operadores jurídicos llamados a realizar esa operación, a saber: por un lado, la verificación del grado (o la intensidad) de conexión entre la regulación material incorporada en ley de presupuestos y el contenido necesario o la política económica del Gobierno; y por otro lado (aunque a menudo esta labor queda en el olvido), el examen de la justificación de esa incorporación⁴.

II. Algunas consideraciones acerca de la configuración constitucional del contenido necesario de las leyes de presupuestos estatales.

1. El contenido esencial de estas leyes: ingresos, gastos y beneficios fiscales.

A) Introducción.

El artículo 134.2 CE contempla el contenido obligatorio de los Presupuestos Generales del Estado⁵. De forma parecida a como sucede con otras leyes nominadas, algunos preceptos constitucionales predeterminan de forma positiva o negativa el contenido necesario de las leyes de presupuestos estatales⁶.

³ Todo ello en el apartado II.

⁴ Tratamos esos problemas y criterios en el extenso apartado III, que constituye el núcleo del presente Capítulo.

⁵ En relación al contenido necesario del documento presupuestario, constituido por ingresos, gastos y beneficios fiscales, el legislador presupuestario se ha referido al "aspecto trifronte que atribuye el artículo 134.2 de la Constitución Española a los Presupuestos Generales del Estado" (apartados II y III de las exposiciones de motivos de las Leyes 54/1999 y 13/2000, de PGE para los años 2000 y 2001, respectivamente).

⁶ Otros preceptos constitucionales condicionan el contenido necesario de estas leyes. Así, los artículos: 65.1 CE ("El Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma"); 72.1 CE ("Las Cámaras... aprueban autónomamente sus presupuestos"); 135.2 CE ("Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos, no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión"); 157 CE ("1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado"); 158 CE ("1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español"; y "2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso").

No le falta razón a Menéndez Moreno, A. (*La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid,

Salvo la novedad consistente en la consignación del importe de los beneficios fiscales, el artículo 134.2 CE, al expresar como contenido necesario de estas leyes los ingresos y los gastos presupuestarios, sigue la línea de nuestro constitucionalismo histórico⁷ y del Derecho comparado más cercano⁸. Asimismo, la norma responde satisfactoriamente a las expectativas de la doctrina (anterior y posterior a la vigente Constitución) acerca de lo que debe ser la configuración constitucional del contenido esencial de estas leyes⁹.

1988, pp. 29-31), cuando sostiene que tales preceptos constitucionales no ponen en entredicho el carácter ordinario de las leyes de presupuestos. En este sentido, afirma que las referencias constitucionales a lo que ha de ser el contenido de las leyes de presupuestos no es de grado superior a las menciones que la propia Constitución hace respecto de otras leyes. Esta predefinición constitucional se explica si se tiene en cuenta que "la naturaleza y destino de las leyes presupuestarias es dotar al aparato y fines públicos estatales de los recursos económicos considerados necesarios en un momento dado por los correspondientes poderes políticos". Concluye que tanto la regulación constitucional del contenido necesario como la predeterminación constitucional del contenido de las leyes de presupuestos, no ponen en duda el valor normativo de estas leyes, ni su semejanza básica con las demás normas legales.

⁷ Salvo en lo relativo a los beneficios fiscales, el vigente artículo 134.2 CE, al recoger como contenido necesario de las leyes de presupuestos los ingresos y gastos públicos, conecta con las Constituciones históricas españolas. Así: artículos 131 -regla 13- y 338 de la Constitución de 1812; artículo 35 del Estatuto Real de 1834; artículo 72 de la Constitución de 1837; artículo 75 de la Constitución de 1845; artículo 79 de la Constitución de 1856 (no promulgada); artículo 100 -apartado primero- de la Constitución de 1869; artículo 85 -apartado primero- de la Constitución de 1876; artículos 109 -apartado primero- y 115 -párrafo segundo- de la Constitución de 1931.

Acercas de la elaboración parlamentaria del actual artículo 134.2 CE, ésta se remonta al apartado 2 del artículo 124 del Anteproyecto de Constitución (Boletín Oficial de las Cortes de 5 de enero de 1978): "Los Presupuestos Generales del Estado incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y tendrán carácter anual, salvo en lo relativo a inversiones. En este caso, las anualidades deberán constar expresamente". Posteriormente, la referencia a las inversiones y al ámbito temporal de las mismas desaparece en el apartado 2 del artículo 126 del Informe de la Ponencia del Congreso (Boletín Oficial de las Cortes de 17 de abril de 1978): "Los Presupuestos Generales del Estado incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y tendrán carácter anual". Este texto se reproduce íntegramente en el apartado 2 tanto del artículo 128 del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas (Boletín Oficial de las Cortes de 1 de julio de 1978) como del texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (Boletín Oficial de las Cortes de 24 de julio de 1978). La novedad consistente en la incorporación al contenido necesario de estas leyes del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado aparece en el apartado 2 del artículo 133 del Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado (Boletín Oficial de las Cortes de 6 octubre de 1978): "Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de todos los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado". Con exclusión del término "todos" (referido a los beneficios fiscales), la redacción actual queda fijada en el apartado 2 tanto del artículo 133 del texto aprobado por el Pleno del Senado (Boletín Oficial de las Cortes de 13 de octubre de 1978) como del artículo 134 del Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado (Boletín Oficial de las Cortes de 28 octubre 1978).

Sobre los precedentes del precepto en nuestro constitucionalismo histórico y la génesis parlamentaria del mismo, pueden consultarse: Escribano López, F., *Presupuesto del Estado y Constitución*, Madrid, 1981; Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988; Cazorla Prieto, L.M., "Artículo 134.2", *Comentarios a la Constitución* (Garrido Falla, E., Dir.), 2ª ed. ampliada, Madrid, 1985; Albiñana García-Quintana, C., "Artículo 134", *Comentarios a la Constitución española de 1978* (Alzaga Villaamil, O., Dir.), Tomo X, Madrid, 1998.

⁸ Excepto en lo relativo al importe de los beneficios fiscales, en Derecho comparado las Constituciones imponen a estas leyes un contenido mínimo consistente en los ingresos y gastos del sector público del Estado. Claramente, en las experiencias alemana, italiana y francesa.

La Ley Fundamental de Bonn, que en su artículo 110 señala en sus apartados: 1. "Todos los ingresos y gastos de la Federación deberán figurar en el presupuesto"; 2. "El presupuesto será fijado por la Ley de Presupuestos para uno o varios ejercicios económicos"; y el ya citado número 4: "No deberán incluirse en la Ley de Presupuestos más que aquellas disposiciones que se refieran a los ingresos y gastos de la Federación y al período para el que fuere aprobada la Ley de Presupuestos".

El artículo 81 Cost. italiana que en su apartado inicial preceptúa: "Las Cámaras aprobarán todos los años el Presupuesto del Estado y las Cuentas presentadas por el Gobierno"; a lo que se añade el ya conocido apartado tercero: "Con la ley de aprobación del presupuesto no podrán establecerse nuevos tributos y nuevos gastos".

En Francia, el artículo 34 de su Constitución establece que "Las leyes fiscales determinan los recursos y cargas del Estado en las condiciones y bajo reserva de lo previsto por una ley orgánica"; y su artículo 47, párrafo cuarto, dispone que la ley de finanzas "señala los ingresos y los gastos de un ejercicio". Sin olvidar, la Ordenanza de 2 de enero de 1959 (Ley Orgánica sobre Presupuestos), que fija como contenido necesario y exclusivo de estas leyes los recursos y cargas del Estado.

También en otras Constituciones. Por ejemplo, la portuguesa, en su artículo 108 (apartados 1 y 4), o la griega, en su artículo 60.

Las traducciones las hemos tomado de Santaolalla López, F., "Normas constitucionales en materia de Hacienda Pública". *HPE*, núm. 59, 1979.

⁹ Con anterioridad a la actual Constitución española, los autores centraban su análisis en el contenido esencial de la institución presupuestaria, esto es, los ingresos y gastos, prestando especial atención a los efectos jurídicos desplegados por esos estados cifrados. En este sentido, véanse las definiciones que acerca del contenido básico del documento presupuestario suministran Rodríguez Bereijo, A., *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*, Madrid, 1970, p. 19; o González García, E., *Introducción al Derecho Presupuestario*, Madrid, 1973, p. 7. Con posterioridad a 1978, destacamos las posiciones de Palao Taboada, C., *Derecho Financiero y Tributario*, 2ª ed., Madrid, 1987, pp. 51 y 52; y Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 21.

La Constitución española no regula con detalle el contenido estrictamente presupuestario de estas leyes; tampoco, a diferencia de lo que sucede en algunos textos constitucionales cercanos al nuestro, se remite de forma expresa a una ley de ordenación general de la materia presupuestaria (llámese Ley General Presupuestaria o Ley Orgánica de Presupuestos) para la regulación del contenido esencial de estas leyes¹⁰. Sin embargo, en la misma línea que sus predecesoras, es una ley, la Ley General Presupuestaria, la encargada de precisar con rigor y detalle el contenido esencial y presupuestario de estas leyes¹¹. Por tanto, podemos afirmar que la legislación general presupuestaria, en nuestro Ordenamiento jurídico, es fruto del peso de la tradición legal en la materia, pero sin resorte o fundamento constitucional expreso.

B) La "totalidad" de los ingresos y gastos presupuestarios. Reseña de otras leyes que acogen parte de ese todo o que afectan a la materia presupuestaria.

Por imperativo constitucional, los Presupuestos Generales del Estado deben contener la "totalidad" de los ingresos y gastos. Por tanto, no es ley de presupuestos ex artículo 134.2 CE la ley que, incluso regulando materia estrictamente presupuestaria, no contiene esa totalidad, o sólo la recoge en parte.

En esta dirección, debemos compartir la solución dada por el Tribunal Constitucional al problema del tratamiento

¹⁰ Es el caso de la Constitución francesa (artículos 34 y 47, apartado inicial). También de la Constitución portuguesa (artículo 108, apartados 2 y 4).

¹¹ Tradicionalmente, en España las Constituciones se limitaban a señalar el contenido esencial de estas leyes (como se ha visto, los ingresos y gastos públicos), asumiendo el desarrollo de tal disciplina las leyes de ordenación general de la materia presupuestaria. Así, el artículo 33 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 1 de julio de 1911, establecía: "Los Presupuestos Generales del Estado son la expresión cifrada de las obligaciones que la Hacienda deba satisfacer, como máximo, en un año, en relación con los servicios que hayan de mantenerse en el mismo, y el cálculo de los recursos o medios que se consideren realizables para cubrir aquellas atenciones". Posteriormente, el artículo 48 de la Ley General Presupuestaria de 1977 preceptuaba: "Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo pueden reconocer el Estado y sus Organismos autónomos y de los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio". El vigente Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, de 1988, en el marco del Título II ("De los presupuestos"), Capítulo Primero ("Presupuestos Generales del Estado"), Sección Primera ("Contenido y aprobación"), prevé en su artículo 48: "1. Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de: a) Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus Organismos autónomos y los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio. b) La totalidad de las obligaciones que haya de atender la Seguridad Social, tanto en su régimen general como en sus regímenes especiales, y los recursos previstos para el ejercicio correspondiente. c) Las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las Sociedades Estatales. d) La totalidad de los gastos e ingresos del resto de Entes del Sector público estatal a que se refiere el artículo 6, número 5, de la presente Ley. 2. En los Presupuestos Generales del Estado se consignará de forma ordenada y sistemática, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado".

constitucional que merecen aquellas leyes de contenido presupuestario que no acogen la totalidad de ingresos y gastos que deben conformar el documento presupuestario. A juicio del Tribunal, las diversas normas que se contienen en el artículo 134 CE se predicán estrictamente de la ley de presupuestos del Estado, no de otras leyes ordinarias aunque contengan materia estrictamente presupuestaria. Esta afirmación la vierte al pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de las denominadas leyes "puente", que aprueban las medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria. Ello ocurre en la STC 126/1987 (gravamen complementario de la tasa fiscal de juego en ley de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria)¹², resolución a la que se remite la posterior STC 156/1987¹³. En estas resoluciones¹⁴, es consciente el Tribunal de que esas leyes "puente" son normas claramente relacionadas con la actividad presupuestaria del Estado, pues a través de ellas, sin perjuicio de la prórroga de la que habla el artículo 134.4 CE, se hace frente a la situación generada por la imposibilidad de aprobar los Presupuestos del Estado con anterioridad al inicio del correspondiente ejercicio económico. Ahora bien, aun a pesar de contener materias presupuestarias o que normalmente figuran en los Presupuestos, el Tribunal afirma (FJ. 5) que esos factores no las convierte en Ley de Presupuestos, pues les falta el contenido mínimo, o si se quiere el núcleo fundamental, que prevé

¹² En la STC 126/1987, de 16 de julio, el Pleno del Tribunal se pronuncia sobre 95 cuestiones de inconstitucionalidad, acumuladas, promovidas por Salas de lo Contencioso-Administrativo de diferentes Audiencias Territoriales contra la Ley 5/1983, de 29 de junio, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, en concreto frente a su Disposición adicional sexta 3, relativa al gravamen complementario de la tasa fiscal del juego. A juicio de esos órganos judiciales (Antecedente 3), la Ley 5/1983 "c) Se trata de una Ley presupuestaria, de acuerdo con su título"; "su finalidad fundamental es la de prorrogar los Presupuestos de 1982 por no haberse aprobado los de 1983 (art. 134.4 CE)"; d) "lo que no cabe, a través de una Ley de Presupuestos, es crear el tributo de aquí se trata (art. 134.7 CE)". A ello se añade (Antecedente 14) que la citada norma presupuestaria "posee naturaleza presupuestaria y así se deduce de su estructura, que responde al modelo habitual de las Leyes de Presupuestos, al incluir modificaciones de los tributos vigentes y disposiciones transitorias que confirman los mandatos de la Ley de Presupuestos para 1983; por lo tanto, la Disposición adicional sexta, 3, puede resultar afectada por la prohibición contenida en el art. 134.7 de la Constitución". Una posición ambigua adopta el Ministerio Fiscal, para quien (Antecedente 7.a): "la Ley 5/1983 es una <ley puente> hasta la aprobación de los presupuestos de 1983, lo que permite atribuirle sin mayores reparos la naturaleza de ley presupuestaria". De diferente opinión es el Abogado del Estado, que distingue entre "ley presupuestaria" y "Ley de Presupuestos"; sostiene (Antecedente 9) que "no pudiendo ser calificada la Ley 5/1983 de Ley de Presupuestos, al no encajar en la definición del art. 48 de la Ley General Presupuestaria ni haber prorrogado, frente a lo que afirma la Sala, los Presupuestos Generales del Estado de 1982 durante 1983 (la prórroga la establece directamente el art. 134.4 CE); las previsiones del art. 134.7 de la Constitución no son aplicables a ella y, en consecuencia, no puede haber sido vulneradas por ella"; o más categóricamente (Antecedente 14): "la Ley 5/1983 no es una Ley de Presupuestos y que, por consiguiente, carece de fundamentación su pretendida inconstitucionalidad".

¹³ En la STC 156/1987, de 14 de octubre, por la coincidencia tanto de la norma cuestionada como de los preceptos constitucionales que se consideran infringidos, el Tribunal se remite a su sentencia 126/1987, cuya argumentación considera válida para la decisión de este proceso (FJ. 3).

¹⁴ Al respecto, ténganse presentes también los Autos del Tribunal Constitucional 301/1985, de 8 de mayo (Sección, recurso de amparo) y 491/1985, de 16 de julio (Pleno, cuestión de inconstitucionalidad), nuevamente, acerca de la creación por la Ley 5/1983 de un gravamen complementario de la tasa fiscal del juego. De interés es la argumentación de la recurrente en el primero de los precitados procesos constitucionales.

el artículo 134.2 CE: la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, es decir, la totalidad de las previsiones de ingresos y las autorizaciones de gastos para un ejercicio económico concreto.

En idéntico sentido a la jurisprudencia constitucional, con seguimiento expreso de la STC 126/1987, se pronuncian los Tribunales del orden contencioso-administrativo¹⁵. Ahora bien, debemos denunciar que en un "desliz" importante incurre algún órgano judicial al confundir estas leyes de medidas urgentes en materia presupuestaria con la ley de presupuestos del artículo 134.2 CE¹⁶.

En suma, la "totalidad" de los ingresos y gastos públicos se reserva a la ley de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del artículo 134 CE. Así las cosas, no deben aplicarse las diversas reglas de ese precepto constitucional a otras leyes presupuestarias. De entre éstas destacamos y sistematizamos las siguientes formas de legislar sobre la materia presupuestaria: a) la anticipación o adelanto de medidas contenidas en el

¹⁵ En el proceso de la STS (CA, Sala 3ª) de 15 de enero de 1988 (Ponente: R. de Mendizábal Allende) son objeto de impugnación las liquidaciones practicadas por el gravamen complementario de la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar, recogido en la Disposición adicional sexta 3 de la Ley 5/1983. Se pretende la inconstitucionalidad de esta Ley. El TS afirma que el tema debatido ya ha sido tratado por la STC 126/1987, a la que se remite (FD. Segundo). Idénticas a la citada, con el mismo ponente e igual fundamentación, son las siguientes resoluciones (que superan el número de cuarenta): STS (CA, Sala 3ª) de 16 de enero de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 19 de enero de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 13 de febrero de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 18 de marzo de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 29 de marzo de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 8 de abril de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 11 de abril de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 13 de abril de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 16 de abril de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 25 de abril de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 27 de abril de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 13 de mayo de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 17 de mayo de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 19 de mayo de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 20 de mayo de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 10 de junio de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 13 de junio de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 23 de julio de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 26 de julio de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 9 de septiembre de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 12 de septiembre de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 14 de septiembre de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 16 de septiembre de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 23 de septiembre de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 10 de octubre de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 11 de octubre de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 11 de noviembre de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 15 de diciembre de 1988; STS (CA, Sala 3ª) de 17 de febrero de 1989; STS (CA, Sala 3ª) de 3 de marzo de 1989; STS (CA, Sala 3ª, Sección 3ª) de 30 de marzo de 1989; STS (CA, Sala 3ª, Sección 1ª) de 1 de abril de 1989; STS (CA, Sala 3ª, Sección 1ª) de 3 de abril de 1989; STS (CA, Sala 3ª, Sección 3ª) de 7 de abril de 1989; STS (CA, Sala 3ª, Sección 3ª) de 10 de abril de 1989; STS (CA, Sala 3ª, Sección 3ª) de 12 de abril de 1989; STS (CA, Sala 3ª, Sección 3ª) de 8 de mayo de 1989; STS (CA, Sala 3ª, Sección 3ª) de 11 de octubre de 1989; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 11 de enero de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 20 de enero de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 31 de enero de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 8 de febrero de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 26 de mayo de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 30 de junio de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 26 de enero de 1991.

Otros Tribunales de Justicia han afrontado esta cuestión, a la que otorgan el mismo tratamiento. Algunos de esos pronunciamientos podemos traer. Así, en la STSJ (CA) de Galicia de 14 de junio de 1995 (Ponente: M.A. Caamaño Anido), acerca de la constitucionalidad y la vigencia del artículo 29 de la Ley 5/1990, de medidas en materia presupuestaria, financiera y tributaria (sobre exención del pago del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras de aquellas actividades sujetas al mismo destinadas directamente a aeropuertos), FD. Cuarto. Idéntica cuestión se resuelve en la STSJ (CA) de Galicia de 24 de enero de 1997 (Ponente: J. Guerrero Zaplana), FD. Tercero. En el proceso de la STSJ (CA) de Andalucía, con sede en Granada, núm. 540/1996, de 6 de mayo (Ponente: R. Toledano Cantero), se cuestiona la constitucionalidad del artículo 38.2 de la misma Ley 5/1990 (sobre gravamen complementario de la tasa fiscal del juego). Con seguimiento expreso de la STC 126/1987, manifiesta el Tribunal (FD. Noveno): "es erróneo afirmar que la Ley 5/1990 que establece el gravamen complementario sea una Ley de Presupuestos, y por ello, vehículo inhábil para la creación de tributos. La Ley de Presupuestos para el año 1990 fue la Ley 4/1990, de 29 junio. La Ley 5/1990, contiene medidas en materia Presupuestaria, junto a otras fiscales como las que nos ocupa; pero no es la Ley de Presupuestos ordinaria prevista en el art. 134 de la Constitución".

¹⁶ Lo que ocurre en la Sentencia de la Audiencia Nacional (CA, Sección 6ª) de 15 de septiembre de 1997 (Ponente: M. Pedraz Calvo). En ésta se discute otra vez la constitucionalidad del artículo 38.2 de la Ley 5/1990, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria (sobre actualización del importe de la tasa fiscal sobre el juego). La Audiencia Nacional resuelve a la luz de la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 134 CE, sin reparar que el precepto objeto de examen pertenece a una ley que no es de presupuestos del Estado (FD. Tercero). Este órgano judicial, pese a la clara jurisprudencia constitucional al respecto (desde luego, no la que cita -STC 66/1990-), confunde ambas leyes.

proyecto de ley de presupuestos, estando prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior¹⁷; b) otras normas legales que incorporan medidas presupuestarias¹⁸. Prácticas legislativas, éstas, que no han sido acogidas con entusiasmo por nuestra doctrina¹⁹. A las anteriores, debemos agregar: c) la aprobación

¹⁷ Acerca de esta forma de regular la materia presupuestaria pueden verse los Decretos-leyes 50/1978 y 9/1979, de anticipación de algunas (escasas y concretas) medidas presupuestarias. Por un lado, el Decreto-ley 50/1978, de 29 de diciembre (BOE de 6 de enero de 1979; el primero dictado tras la aprobación de la Constitución), que prorroga los Presupuestos del año anterior, anticipando la aplicación del proyecto de Ley de PGE para 1979 en lo que afecta a créditos de personal. Por otro lado, el Decreto-ley 7/1979, de 18 de mayo (BOE de 22 de mayo de 1979), adelanta la aplicación de artículos del proyecto de Ley de Presupuestos para 1979, relativos a Deuda Pública y operaciones de crédito del Instituto de Crédito Oficial.

Ello a diferencia de lo que ocurre en normas legales posteriores que adelantan una parte considerable del contenido del proyecto de ley de presupuestos para adaptar los efectos automáticos de la prórroga ex artículo 134.4 CE. Así, el Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria (aprobado por el Gobierno como consecuencia, según reza en su exposición de motivos, de determinados acontecimientos políticos -celebración de elecciones legislativas y constitución de las nuevas Cortes Generales- que "han impedido la aprobación antes del 1 de enero de 1983 de los Presupuestos Generales del Estado para el próximo ejercicio económico"), anticipa las medidas relativas a las operaciones financieras contenidas en el proyecto de ley de presupuestos para 1983. Este Decreto-ley es objeto de posterior convalidación, acordándose su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia; el resultado de la conversión es la Ley 5/1983, de 29 de junio, de igual título, aprobada pocos días antes de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de PGE para 1983 (BOE de 14 de julio de 1983). Su estructura responde sólo en parte al modelo habitual de las leyes de presupuestos al incluir normas relativas a operaciones financieras, de contratación y tributarias, a las que acompañan varias disposiciones adicionales, transitorias y finales que integran la parte final de la norma.

A ésta le siguió el Real Decreto-ley 7/1989, de 29 de diciembre, de igual denominación que las anteriores (aprobado por el Gobierno dada la imposibilidad de presentar en plazo a las Cortes Generales el proyecto de Ley de PGE para 1990, habida cuenta de la disolución de éstas tras la convocatoria de Elecciones Generales para el 29 de octubre de 1989). Es objeto de conversión por la Ley 5/1990, de 29 de junio, con igual título, aprobada el mismo día que la Ley 4/1990, de PGE para 1990. La estructura de ambas es la propia de una auténtica ley de presupuestos. En efecto, ambas albergan normas relativas a la gestión presupuestaria, pensiones públicas, operaciones financieras, tributos, a las que se añaden en el caso del Decreto-ley 7/1989 normas referentes a los gastos de personal y a la financiación de los entes territoriales. Acompañan a la parte articulada un conjunto nutrido de disposiciones adicionales, transitorias y finales.

El Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera (BOE de 30 de diciembre de 1995; aprobado como consecuencia de la devolución al Gobierno del proyecto de ley de presupuestos para 1996) tiene una estructura y contenidos idénticos a una ley de presupuestos; por este orden, alberga normas relativas a: la gestión presupuestaria, los gastos de personal al servicio del sector público, las pensiones y ayudas públicas, las operaciones financieras, las normas tributarias, la financiación de entes territoriales y las cotizaciones sociales. Un total de 41 artículos a los que siguen un considerable número de Disposiciones de la parte final, sin olvidar los correspondientes Anexos. Pocos días más tarde, se aprueba el Decreto-ley 1/1996, de 19 de enero, de concesión de créditos extraordinarios y suplementarios destinados a atender diversos aspectos regulados en la ley anual de presupuestos, tales como la actualización de retribuciones y otras obligaciones de personal activo, la financiación de la sanidad pública, el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de Universidades, la participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y concretas actuaciones inversoras.

Pues bien, algunos autores sostienen que estas formas de legislar en materia presupuestaria (esto es, la anticipación de medidas contenidas en el proyecto de ley de presupuestos que acompaña la prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior) pudieran atentar contra preceptos constitucionales. Así, cuando se acude al Decreto-ley de medidas presupuestarias, la infracción de los artículos 134.1 y 66.2 CE, que reservan explícitamente a las Cortes Generales la competencia de aprobación de los Presupuestos. Y en cualquier caso (sea a través de Decreto-ley o mediante ley ordinaria fruto de la conversión de éste), la violación del artículo 134.2 CE, que reserva expresamente un contenido presupuestario y recoge los principios presupuestarios de unidad y universalidad, pues sólo la ley de PGE es la ley constitucionalmente apta para la regulación de la "totalidad" de los ingresos y gastos del sector público estatal. Al respecto, véanse los planteamientos de Escribano López, F. (*Presupuesto del Estado y Constitución*, Madrid, 1981, pp. 263, 264 en n. 24 y 265 en n. 25); Martínez Lago, M.A. (*Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Madrid, 1998; en el marco del Capítulo 7, "Legislación de urgencia y Presupuestos: el Decreto-ley en materia presupuestaria", abarca "2.3. Un tema muy discutible: Los Decretos-leyes que <complementan> a los Presupuestos prorrogados"); Rodríguez Bereijo, A. ("La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978", *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979, p. 230); Sainz de Bujanda, F. (*Lecciones de Derecho Financiero*, 10ª ed., Madrid, 1993, pp. 16 y 17). Ahora bien, no falta quien admite en determinados casos la licitud constitucional de estas prácticas. Así, López-Melendo Lannes, J. (*Decreto-ley en materia tributaria y presupuestaria*, Madrid, 1996; en concreto, el apartado "Anticipación de medidas contenidas en el Proyecto de Ley de Presupuestos", pp. 206-210).

¹⁸ Sin que conste esa finalidad de servir de "puente" o "enlace" para la aprobación de los nuevos Presupuestos, y sí con otros fines (sobre todo de política económica, que también coinciden con los que en parte persigue la ley de presupuestos, como la lucha contra el déficit público o la reactivación de la economía a través de los estímulos a la inversión pública y privada, principalmente) se han instaurado nuevas formas de legislar sobre la materia presupuestaria, que no obedecen ya a la estructura típica de una ley de presupuestos. Así, el Real Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio, de medidas presupuestarias urgentes, posteriormente convertido en la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, de igual título. Estas normas legales obedecen al dictado de una serie de medidas presupuestarias tendentes a la reducción del déficit público, que afectan a variados ámbitos. O el posterior Decreto-ley 3/1993, de 26 de febrero, de medidas urgentes sobre materias presupuestarias, tributarias, financieras y de empleo, que en el marco de la denominada "Iniciativa Europea de Crecimiento" y con el objetivo de reactivar la economía mediante estímulos a la inversión pública y privada, recoge en su Capítulo inicial una serie de "Medidas presupuestarias" (entre otras, la concesión de suplementos de créditos y de créditos extraordinarios para inversiones públicas).

¹⁹ Algunos interrogantes plantean las formas de legislar en materia presupuestaria hasta ahora apuntadas. A saber: si la regulación de materia estrictamente presupuestaria por ley ordinaria diferente a la de PGE pudiera vulnerar: a) el artículo 134.2 CE, que establece una reserva material de ley de presupuestos, a la vez que, como veremos, acoge el principio de unidad presupuestaria (por ejemplo, en Francia, recuérdese, por vulneración del principio de unidad presupuestaria el *Conseil Constitutionnel* prohíbe los "cavaliers extrabudgétaires", esto es, la inclusión en una ley ordinaria de materias propias y exclusivas de la *loi de finance*); o incluso b) la función de dirección de la política económica que el artículo 97 CE asigna al Gobierno, puesto

de créditos extraordinarios y suplementarios²⁰; y d) la ordenación general de la materia presupuestaria²¹.

El análisis de la "totalidad" de los gastos e ingresos públicos enlaza de forma directa con el principio presupuestario de universalidad, que más tarde tratamos.

C) Los "gastos e ingresos" presupuestarios.

a) *Los efectos jurídicos de ingresos y gastos y la conexión entre los mismos.* El artículo 134.2 CE configura el binomio ingresos-gastos públicos como la esencia del Presupuesto. Ahora bien, el precepto constitucional guarda silencio acerca de los efectos jurídicos que despliegan esos estados presupuestarios. En este ámbito, suele traerse el principio de legalidad financiera en sus dimensiones tributaria y presupuestaria, de forma que se asocia la legalidad presupuestaria con el gasto público, como algo distinto y separado de la legalidad tributaria

que se abriría la posibilidad (teórica, difícilmente práctica, dados, por ejemplo, los artículos 86 y 87.1 CE) de que se regularan mediante leyes no de presupuestos materias presupuestarias íntimamente ligadas a la dirección de una política económica general sin la intervención propia y genuina del poder ejecutivo que diseña el artículo 134 CE. Ahora bien, esto sólo en el caso de que se admitiera que las limitaciones al derecho de enmienda del artículo 134.6 CE únicamente deben aplicarse a las leyes de presupuestos, no a otras leyes aun conteniendo materias presupuestarias. Tesis que no compartimos (véase nuestra posición en el apartado IV.2 del Capítulo Cuarto).

²⁰ A éstos se refiere el apartado 5 del artículo 134 CE y el artículo 64 TRLGP. Aunque se trate de realidades distintas, buena parte de la doctrina expresa la cercanía existente entre las leyes de aprobación de créditos extraordinarios y suplementos de créditos con la propia ley de PGE. Por ello, la denuncia doctrinal es prácticamente unánime acerca de la práctica habitual consistente en la aprobación de créditos extraordinarios y suplementarios a través de la figura del Decreto-ley. Puede verse Martínez Lago, M.A. (*Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Madrid, 1998, dentro del Capítulo 7 el apartado 2.4 "Otra cuestión, más que discutible, inconstitucional: la modificación de los Presupuestos aprobados por la vía del Decreto-ley"). Ahora bien, López-Melendo Lannes, J. (*Decreto-ley en materia tributaria y presupuestaria*, Madrid, 1996; en el Capítulo I, apartado 4.2.3 "Decretos-leyes que aprueban créditos suplementarios y extraordinarios", pp. 16-24) admite en determinados supuestos la constitucionalidad de los decretos-leyes que aprueban créditos extraordinarios o suplementarios.

²¹ Como sabemos, la ordenación general de la materia presupuestaria tiene su sede natural y propia en la Ley General Presupuestaria. A la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911 le siguió la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria. En la actualidad rige el Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (BOE de 29 de septiembre de 1988). A destacar, su "Título II. De los presupuestos" (artículos 48-90), en concreto su "Capítulo Primero. Presupuestos Generales del Estado" (artículos 48-84), "Sección Primera. Contenido y aprobación" (artículos 48-58), "Sección Segunda. Los créditos y sus modificaciones" (artículos 59-73), "Sección Tercera. Ejecución y Liquidación" (artículos 74-84).

Por otro lado, debe destacarse la regulación estatal de la materia presupuestaria en los ámbitos autonómicos y locales. En el primero de esos ámbitos, con base en el artículo 157.3 CE, se aprueba la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE de 1 de octubre de 1980). En el marco de su "Capítulo III. Competencias" (artículos 17 a 22), consúltese el artículo 17. a) y el artículo 21. Y en el terreno local, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (BOE de 30 de diciembre de 1988). Esta norma, cuya característica principal según reza en su exposición de motivos es "la ordenación de un sistema financiero encaminado a la efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera", contempla dentro de su "Título VI. Presupuesto y Gasto Público", el "Capítulo Primero. De los Presupuestos", que a su vez contiene: la "Sección 1ª. Contenido y aprobación" (artículos 143-152); la "Sección 2ª. De los créditos y sus modificaciones" (artículos 153-163); y la "Sección 3ª. Ejecución y liquidación" (artículos 164-174).

Por último, otras normas legales afectan también de forma directa a la materia presupuestaria, como Ley 11/1995, de 11 de mayo, de regulación de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados (BOE de 12 de mayo de 1995). No hay que olvidar la íntima conexión de la materia presupuestaria con otras disciplinas, como la estabilidad de los precios y la financiación autonómica. En efecto, por un lado, la política monetaria se configura como apoyo de la política presupuestaria y de la política económica general. Ahora bien, el responsable de las decisiones en materia de política monetaria es el Banco de España. Sin perjuicio de ello, la política monetaria apoyará la política económica general del Gobierno. En este sentido, la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España (consúltese su artículo 7.2). Por otro lado, como es bien sabido, en la ley de presupuestos se refleja el resultado financiero de la aplicación del modelo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas durante un determinado período de años.

y de los ingresos públicos (tributarios o no).

El principio de legalidad financiera es esencial para explicar los efectos jurídicos de los ingresos y gastos presupuestarios²². Conforme a este principio, la ley de presupuestos sólo contiene una previsión (que no una autorización) de ingresos, a diferencia de lo que acontece con los gastos, que explícitamente se autorizan por la ley de presupuestos. Est es, tal principio predetermina una diferenciación de efectos jurídicos según se trate de ingresos y gastos presupuestarios²³. A los primeros se les otorga el valor de un mero cálculo o previsión²⁴, a los segundos carácter normativo de autorización limitativa. Pero no faltan quienes atribuyen efectos jurídicos a los ingresos presupuestarios, sobre todo a partir de la vinculación de éstos con los gastos presupuestarios²⁵. Ahora bien, la configuración que deba darse

²² Acerca del principio, nos remitimos a lo que diremos en el apartado II.2 del Capítulo Tercero.

²³ Al respecto, véase Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las leyes de presupuestos del Estado*, Valladolid, 1988, pp. 30-31; o Palao Taboada, C., *Derecho Financiero y Tributario*, 2ª ed., Madrid, 1987, pp. 51 y 52.

²⁴ Acerca del valor de mera previsión de los ingresos presupuestarios, véase: García García, J.L., "Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado", *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, p. 308; Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las leyes de presupuestos del Estado*, Valladolid, 1988, pp. 24 y 25; Martínez Lago, M.A. *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Madrid, 1998, p. 23 en n. 16.

Sobre los efectos jurídicos de los ingresos presupuestarios creemos necesario anotar lo que dicen algunos Tribunales de Justicia. En numerosos pronunciamientos, nuestro TS ha reconocido el carácter de "mera previsión" de los ingresos cuantificados en la ley de presupuestos. En efecto, su Sala 3ª, al afrontar en reiteradas ocasiones el problema de la "inclusión de la tasa o canon de doblaje en materia de cinematógrafos" en ley de presupuestos, ha manifestado que la invalidez inicial de esa tasa ("anunciada" su creación por una ley -artículo 2 de la Ley de 17 de julio de 1958, reguladora del crédito cinematográfico- y desarrollada sin cobertura por un reglamento -Decreto 4292/1964, de 17 de diciembre, que establece y configura por vez primera esa tasa o canon; posteriormente modificado por el Decreto 793/1973, de 26 de abril-) no pudo ser sanada por su posterior inclusión en ley de PGE como un ingreso más, dado que "ante todo, tal documento contable tiene el carácter de una simple previsión" (y cita al respecto el artículo 48 de la entonces vigente LGP de 1977), además de que el artículo 134.7 CE prohíbe crear tributos. El resultado al que llega el TS: la nulidad de pleno Derecho de los Decretos reguladores de la tasa de doblaje. Ese razonamiento se reitera en numerosas sentencias; primero, en las sentencias de 23 de marzo de 1987 (Ponente J.M. Ruiz-Jarabo Ferrán, FD. Cuarto, *in fine*), que, a su vez, sigue la doctrina de las sentencias de 10 de julio y 3 de octubre de 1986. Posteriormente, la Sección 2ª de esa misma Sala (siendo Ponente R. Mendizábal Allende) se pronuncia sobre el mismo supuesto y con idéntica parte dispositiva (FD. Quinto) en más de una treintena de sentencias. Así: STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 5 de octubre de 1989; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 6 de noviembre de 1989; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 20 de diciembre de 1989, con cambio de Ponente (A. Llorente Calama) y del número de FD. (Tercero); STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 18 de enero de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 25 de enero de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 2 de febrero de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 16 de febrero de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 8 de marzo de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 30 de marzo de 1990 (con cambio de Ponente: J.L. Martín Herrero); STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 20 de abril de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 18 de mayo de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 27 de julio de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 27 de septiembre de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 10 de octubre de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 26 de octubre de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 10 de noviembre de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 21 de noviembre de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 20 de diciembre de 1990; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 17 de enero de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 24 de enero de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 8 de febrero de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 1 de marzo de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 2 de abril de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 13 de abril de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 15 de abril de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 21 de abril de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 18 de mayo de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 4 de mayo de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 9 de mayo de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 18 de mayo de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 23 de mayo de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 25 de mayo de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 14 de junio de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 17 de junio de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 19 de junio de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 19 de junio de 1991; STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 22 de junio de 1991. En la STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 13 de febrero de 1991, cambia el Ponente (J.L. Martín Herrero) y la fundamentación jurídica; ya no se utiliza el argumento del valor jurídico de los ingresos presupuestarios como "mera previsión", sino la aplicación directa del artículo 134.7 CE (FD. Segundo).

²⁵ Por ejemplo, Menéndez Moreno, A. (*La configuración constitucional de las leyes de presupuestos del Estado*, Valladolid, 1988, pp. 24-26), tras exponer que por la generalidad de la doctrina se acepta que los ingresos cuantificados y especificados en el Presupuesto tienen un simple valor de cálculo o previsión, considera que esa afirmación merece una reflexión. Así, distingue entre ingresos tributarios y no tributarios. Respecto de los primeros, sobre la base del artículo 134.7 CE, concluye que las leyes de presupuestos pueden hacer "algo más" que prever los ingresos tributarios. Ahora

a los efectos jurídicos que despliega el contenido necesario de las leyes de presupuestos no cuestiona ni desvirtúa el valor normativo de estas normas²⁶.

b) *El carácter normativo de la autorización presupuestaria de créditos (gastos)*. Una cuestión que suscita debate es la concerniente a si la autorización presupuestaria de créditos, recogida en los estados cifrados del documento presupuestario, es norma jurídica. En caso afirmativo, si esa norma jurídica tiene rango de ley y, por extensión, si, como tal, puede ser objeto de impugnación ante la justicia constitucional²⁷.

Veamos qué respuesta ha dado el Tribunal Constitucional a ese problema. En su sentencia 20/1985, aun sin pronunciarse de forma expresa, reconoce el carácter de norma jurídica a la partida del estado de gastos de la Ley de Presupuestos 9/1983 consistente en el otorgamiento de la totalidad de una subvención a las Centrales Sindicales más representativas²⁸. En efecto, considera que el inciso "más representativas, de conformidad con la disposición adicional sexta de la Ley 8/1989, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores", por excluir de esa subvención (cuya propóposito era el fomento de las actividades sindicales de carácter social) a los Sindicatos minoritarios, es contrario a los artículos 14 y 28 CE. En el mismo sentido, la STC 26/1985, que se remite a la anterior²⁹. Ahora bien, la cuestión acerca de si una partida del presupuesto de gastos debe considerarse norma

bien, el propio autor matiza lo afirmado, al reconocer que las modificaciones tributarias de las leyes de presupuestos no forman parte de su estado de ingresos sino que se integran en su parte dispositiva; además, reconoce que si bien estas modificaciones tributarias se incorporan en leyes de presupuestos, sus efectos reales se encuentran en las leyes reguladoras de los tributos que modifican. Por lo que toca a los ingresos no tributarios, afirma que resulta muy dudoso sostener que las leyes de presupuestos se limiten a prever su cuantía. Por ejemplo, cita los ingresos crediticios de las leyes de presupuestos, sobre los cuales las leyes presupuestarias tienen un ámbito de decisión al concretar los instrumentos financieros no tributarios del sector público, lo que supera el significado de un mero cálculo o previsión. Concluye este autor que "la previsión de ingresos que hacen las leyes de presupuestos no está desvinculada de la de los gastos, ya que en definitiva, dicha previsión de ingresos es también la previsión de gastos globales del mismo presupuesto". En parecido sentido, véase también Martínez Lago, M.A. (*Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Madrid, 1998, p. 23 en n. 16); Orón Moratal, G. (*Legislación presupuestaria*, Biblioteca de Textos Legales, 2ª ed. de 1992; en concreto, en el "prólogo" a la 1ª ed. de noviembre de 1990, pp. 15-19).

²⁶ Contrástense las posturas mantenidas por García García, J.L. ("Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado", *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, pp. 315 y ss, especialmente p. 320) y Menéndez Moreno, A. (*La configuración constitucional de las leyes de presupuestos del Estado*, Valladolid, 1988, pp. 27-31).

²⁷ Sobre estas cuestiones, los trabajos de Rodríguez Berejío, A., *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho presupuestario*, 1970, pp. 208-210; "La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978", *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979, p. 183; "Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 29-30, así como la bibliografía que anota, p. 59.

²⁸ Esa partida del estado de gastos se identifica en la Ley 9/1983, de PGE de 1983, de la forma siguiente: Sección 19, servicio 01, capítulo 04, artículo 48, concepto 483.

²⁹ En este caso, por las mismas razones que las expuestas en la STC 20/1985, declara la inconstitucionalidad del mismo inciso, en este caso contenido en la Sección 19, servicio 01, Programa 132 de la Ley 44/1983, de PGE para 1984.

jurídica, la suscita F. Rubio Llorente en su conocido voto particular formulado en la STC 20/1985. Se pronuncia a favor de la inconstitucionalidad del inciso, pero también de la totalidad de la partida presupuestaria. A su juicio, la previsión de la misma en los términos de la Ley de Presupuestos 9/1983 no satisface la reserva de ley en materia de subvenciones, amén de considerar la inidoneidad de la ley de presupuestos para acometer la regulación de una subvención que incide en derechos fundamentales³⁰.

Poco tiempo después, sí se pronuncia, esta vez de forma expresa, el Tribunal Constitucional acerca del carácter y contenido normativo, de la fuerza de ley y de la impugnabilidad ante su jurisdicción de la autorización presupuestaria de créditos presente en los estados cifrados del Presupuesto. Esto sucede en la STC 63/1986 (acerca de la impugnación de la Sección 33 -Fondo de Compensación Interterritorial- de las Leyes de Presupuestos 44/1981, 9/1983 y 44/1983)³¹. En el proceso de esta sentencia, el Abogado del Estado (Antecedente 5.A) sostiene la inadmisibilidad del recurso por falta de idoneidad de su objeto, al considerar que la Sección 33 de la Ley de Presupuestos no es precepto o texto legal susceptible de impugnación ante el Tribunal Constitucional. El Tribunal sustenta que el Presupuesto (por lo que se refiere al estado de autorización de gastos), el contenido que lo puede acompañar y la ley que los aprueba constituyen un acto unitario que, por consiguiente, adquiere fuerza de ley y como tal es susceptible de control de constitucionalidad (artículo 27.2.b LOTC). A esto añade el Tribunal que no pierde el carácter de ley "por el hecho de que para su comprensión, interpretación e incluso integración, sea preciso acudir a otros preceptos, tal como ocurre con muchas

³⁰ La postura del entonces vicepresidente del Tribunal queda reflejada en las siguientes palabras: "Lo que se impugna no es una Ley general, ni un artículo de la Ley de Presupuestos, sino una partida del presupuesto de gastos, que, como es lógico, constituye una simple autorización al Gobierno para realizar un gasto. Ni esa partida configura un supuesto de hecho abierto, sino una referencia a sujetos determinados, ni de ella nace obligación alguna jurídicamente exigible para el Gobierno, ni, en consecuencia, tampoco derecho alguno para los Sindicatos".

Un comentario a la STC 20/1985 y al voto particular del magistrado F. Rubio Llorente puede verse en Rodríguez Bereijo, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 42-43; véase también la bibliografía que anota, pp. 62-63.

³¹ El objeto de impugnación es la dotación y disponibilidad por las Comunidades Autónomas del Fondo de Compensación Interterritorial (Sección 33, FCI, de la Ley 44/1981, de PGE para 1982; artículo 21, apartados 2 y 3, y la Sección 33, FCI, de la Ley 9/1983, de PGE para 1983; artículo 22 y la Sección 33, FCI, de la Ley 44/1983, de PGE para 1984). Por atentar contra la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, el Tribunal declara inconstitucionales algunos de los aspectos relativos a la disponibilidad del FCI por las CCAA.

normas jurídicas" (FJ. 5)³².

Para el Tribunal Constitucional todo análisis de la supuesta inconstitucionalidad de una partida o sección del estado de gastos debe tener presente la distinción entre la fuente jurídica del gasto público (por lo general, la ley de presupuestos) y la fuente de las obligaciones del Estado. En este sentido, los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos no son fuente alguna de obligaciones; sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de éstas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, en la ley, en los negocios jurídicos o en los hechos o actos que según Derecho las generen, tal como señala la Ley General Presupuestaria³³.

D) Del "sector público estatal".

La ley de presupuestos debe acoger la totalidad de gastos e ingresos "del sector público estatal" (artículo 134.2 CE). Nada más aporta el texto constitucional acerca de lo que se ha venido a denominar el ámbito subjetivo o institucional de estas leyes. En la práctica, dado ese silencio, el legislador delimita lo que se entiende por sector público estatal (a los efectos del artículo 134.2 CE³⁴) en la Ley General Presupuestaria³⁵ y en

³² En el mismo sentido, la posterior STC 76/1992 (ejecución forzosa de deudas tributarias que implican la entrada en el domicilio del deudor; FJ. 4.a), en donde reitera: "hemos sostenido que los Presupuestos -en el sentido estricto de previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos- y el articulado de la ley que los aprueba integran un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de ley y es objeto idóneo de control de constitucionalidad".

³³ En efecto, el Tribunal distingue la fuente jurídica de las obligaciones del Estado y la fuente jurídica del gasto público. En relación a la primera, pueden serlo la ley, el acto administrativo o el contrato, es decir, todo aquello que, de acorde con el artículo 1089 Código civil y el artículo 42 LGP, condiciona en este ámbito el nacimiento de las obligaciones del Estado, pudiendo en consecuencia quedar fuera de la ley de presupuestos. Mientras la segunda, la fuente jurídica del gasto público, ocupa su lugar en la propia ley de presupuestos en cuanto acto de autorización legislativa para la disposición de fondos. Partiendo de esa diferenciación, el Tribunal deja claro que es esto último la norma presupuestaria, y lo que ha de ser objeto de examen en caso de impugnación. En este sentido, véanse las SSTC 63/1986, FJ. 6; 146/1986, FJ. 8, *in fine*; y 13/1992, FJ. 5.

Sobre esta cuestión, de nuevo Rodríguez Bereijo, "Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes" *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 29-30.

³⁴ No ha criticado la doctrina el dato de que la Constitución no especifique el ámbito subjetivo del sector público estatal, al no tratarse de una cuestión propia de regulación por un texto constitucional. En este sentido, García García, J.L., "La constitucionalización de los principios presupuestarios", *PGP*, núm. 22, 1984, p. 86; o Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las leyes de presupuestos del Estado*, Valladolid, 1988, pp. 23 y 24.

³⁵ Al respecto, consúltense los artículos 4.1, 5, 6.1 y 139 TRLGP.

otras normas legales³⁶. De conformidad con esa normativa, en los artículos iniciales tanto de las leyes de presupuestos como de las Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda sobre normas para la elaboración de los PGE se especifica anualmente el ámbito institucional de aplicación de la ley de presupuestos. Ese "sector público estatal", que contempla el artículo 134.2 CE, debe entenderse en un sentido amplio, esto es, el sector público (no sólo el estatal *stricto sensu*) que no afecte a la autonomía financiera constitucionalmente otorgada a otros entes (como las Comunidades Autónomas o los Entes Locales)³⁷.

E) "Los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado".

Sabemos que el inciso final del artículo 134.2 CE (en los Presupuestos Generales del Estado "se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado")³⁸ incorpora una novedad en nuestra historia constitucional y en Derecho comparado³⁹. Recogido en la Ley General Presupuestaria⁴⁰, el régimen jurídico de los beneficios fiscales, también conocidos como "gastos fiscales", ha merecido sobre todo la atención de la

³⁶ Así, el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (BOE de 21 de mayo de 1982); el artículo 43.1, 50 y 58 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE del 15 de abril de 1997).

³⁷ En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional. Por ejemplo, en el marco de su jurisprudencia sobre el contenido de las leyes de presupuestos, en sus sentencias 63/1986, 96/1990 y 237/1992, en respuesta a las alegaciones planteadas por los recurrentes sobre ese aspecto concreto (véanse los Antecedentes 24, 4.a y 3-4, respectivamente).

También la doctrina y algunos órganos consultivos. Por ejemplo, Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1988, p. 71. O los siguientes Dictámenes del Consejo de Estado: núm. 45.599, de 14 de octubre de 1983 (*Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1983*, Madrid, 1986, p. 53); núm. 45.599, de 14 de octubre de 1983 (*Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1983*, Madrid, 1986, pp. 56-60); núm. 51.954, de 14 de julio de 1988 (*Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1988*, Madrid, 1990, pp. 265-271). También los Dictámenes del Consejo Consultivo de Cataluña: núm. 56/1984, de 24 de enero (*Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1984*, Barcelona, 1986, pp. 37 y ss, Fundamento V); núm. 84/1985, de 21 de enero (*Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1985*, Barcelona, 1987, pp. 9 y ss; Fundamento VI); núm. 87/1985, de 19 de febrero (*Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1985*, Barcelona, 1987, pp. 73 y ss; Fundamento VIII).

³⁸ En el marco de la gestación parlamentaria del precepto, ya hemos anotado que la incorporación de ese inciso final se debe a la enmienda del Senador E. Fuentes Quintana, que la fundamenta en los principios de conocimiento y publicidad (claridad), competencia y eficiencia que han de caracterizar la acción del sector público (véase *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Constitución*, núm. 82, sesión núm. 14, 8 septiembre 1978, pp. 2488-2489). Esas ideas defendidas en sede parlamentaria por Fuentes Quintana ya fueron expuestas previamente en algunos estudios suyos; así, en la "Introducción" a la obra de Neumark, F., *Principios de la Imposición*, trad. esp., Madrid, 1974 (donde cita -n. 7 de la p. XXXIV- las primeras propuestas para la elaboración del Presupuesto de gastos fiscales: la primera, en Francia, de Lauré, M. -*Traité de Politique Fiscale*, Paris, 1956; *Tratado de Política Fiscal*, versión española de García-Margallo Tiaza, M., Madrid, 1960; y en Estados Unidos, la posterior propuesta de Surrey, S.S. -*The Pathways to Tax Reform. The Concept of Tax Expenditures*, Cambridge, 1973-); también en su prólogo "Los incentivos fiscales, tema y problema de la Hacienda contemporánea" al libro de Lagares Calvo, M.J., *Incentivos fiscales a la inversión privada*, Madrid, 1974, especialmente pp. 9 y 19.

³⁹ Una referencia histórica puede verse en Albiñana García Quintana, C., "El Presupuesto de Gastos Fiscales", en *PGP*, núm. 1, 1979, p. 46. En Derecho comparado, además de las propuestas anteriormente anotadas (Lauré, M. y Surrey, S.S.), puede verse González Blanch, F., "Los problemas de evaluación de los gastos fiscales en los países miembros de la O.C.D.E.", *PGP*, núm. 20, 1984, pp. 43-48.

⁴⁰ Artículos 48.2 y 58, apartados 1 y 3, del actual TRLGP.

doctrina⁴¹. Es pacífica la consideración de que los gastos fiscales contemplan las disminuciones que se producen en los ingresos públicos como consecuencia de las exenciones, bonificaciones, deducciones, desgravaciones e incentivos fiscales reconocidos en el ordenamiento tributario. Ahora bien, los gastos fiscales también plantean problemas dogmáticos; principalmente, en relación a su naturaleza jurídica: ¿deben considerarse ingresos, gastos o un híbrido?; y, por extensión, respecto de su eficacia: ¿tienen el valor de mera previsión, o la eficacia jurídica propia de los gastos presupuestarios?⁴². Nuestro Tribunal Constitucional no se ha pronunciado de forma expresa al respecto, si bien parece decantarse por la opción de equiparar los gastos fiscales a los ingresos presupuestarios⁴³.

2. La ratio del artículo 134.2 y la constitucionalización de determinados principios presupuestarios.

El artículo 134.2 CE parece recoger y consagrar los principios presupuestarios de unidad y universalidad, o, si se quiere, la unidad de todos los ingresos y gastos del sector público estatal⁴⁴. Así suele reconocerse por la doctrina⁴⁵, el

⁴¹ Pueden verse: Albiñana García-Quintana, C., "El Presupuesto de Gastos Fiscales", *PGP*, núm. 1, 1979, pp. 45-53; y "Los gastos fiscales: naturaleza y evaluación", *PGP*, núm. 20, 1984, pp. 213 y ss; Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1998, pp. 68-74; Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las leyes de presupuestos del Estado*, Valladolid, 1987, p. 22; Rodríguez Bereijo, A., "La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978", *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979, pp. 203-204. También pueden consultarse: Casana Merino, F., "Los gastos fiscales: concepto, naturaleza y régimen jurídico", *El sistema económico en la Constitución española*, vol. II, Madrid, 1994, pp. 421 y ss; Corella Aznares, "El presupuesto de gastos fiscales", *PGP*, núm. 22, 1984; Mantero Sáenz, A., "Las Cortes y el presupuesto de gastos fiscales", *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, pp. 421 y ss.

⁴² A esos problemas ya hizo referencia Fuentes Quintana, E., en el prólogo "Los incentivos fiscales, tema y problema de la Hacienda contemporánea" al libro de Lagares Calvo, M.J., *Incentivos fiscales a la inversión privada*, Madrid, 1974, p. 9. También García García, J.L., "Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado", *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, p. 309; y Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1998, p. 72 en n. 44.

⁴³ En efecto, en el marco de su jurisprudencia sobre el contenido tributario de las leyes de presupuestos autonómicos, leemos (FJ. 8) en su sentencia 116/1994 (reducción de la bonificación en la Contribución Territorial Urbana de las viviendas de protección oficial): "la modificación de tributos no puede considerarse materia ajena a la previsión de ingresos de la Comunidad", a lo que añade que en este supuesto "la disminución de las bonificaciones supone aumento de ingresos, no aumento de gastos ni disminución de ingresos". En el mismo sentido, la posterior STC 149/1994 (exenciones del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados).

⁴⁴ En el marco de la Teoría del Presupuesto, acerca de estos principios varios estudios clásicos en lengua castellana pueden citarse: Naharro Mora, J.M., "Evolución y problemas del Derecho presupuestario", *Anales de la Universidad de Valencia*, año XXV, curso 1951-1952; Burkhead, J., *El sistema presupuestario gubernamental*, Mexico, 1966; Fuentes Quintana, E., *Nuevas técnicas presupuestarias*, Madrid, 1969. Tras la entrada en vigor de la Constitución española de 1978, el trabajo de Lozano Irueste, J.M., *Introducción a la Teoría del Presupuesto*, Madrid, 1983, pp. 20-22, que los concibe como principios políticos, junto al de competencia. Muy ilustrativo es el estudio de Cabrera Pérez-Camacho, M., "Los principios presupuestarios", *RDFHP*, núm. 240, 1996, pp. 296-301.

En España, podemos apuntar varias corrientes de opinión acerca de la relación entre los principios de unidad y universalidad.

Por un lado, hay quienes sostienen que el principio de universalidad se configura como una manifestación del principio de unidad. En este sentido, la construcción, muy conocida en el ámbito del Derecho financiero y citada por todos, de García Añoveros, J., *Derecho Presupuestario (Apuntes de Cátedra)*, Sevilla, 1969, p. 35. A juicio de este autor, el principio presupuestario de unidad tiene tres manifestaciones: a) el principio de "unidad presupuestaria en sentido estricto": por lo que se refiere a la forma de presentación del documento presupuestario, el Presupuesto debe ser único; b) el

legislador⁴⁶ o algunos órganos consultivos⁴⁷. También otros

principio de "universalidad presupuestaria": en relación a cada una de las partidas presupuestarias, todos los ingresos y gastos públicos deben aparecer el Presupuesto, consignándose en él por sus importes brutos o íntegros; c) el principio de "unidad de caja" y el principio de "no afectación de los ingresos a los gastos": desde un punto de vista contable, todos los ingresos han de afluir a una caja única y deben destinarse a financiar indistintamente todos los gastos públicos.

Por otro lado, algunos autores consideran que ambos principios deben ser objeto de distinción, pese a la fuerte conexión entre los mismos. Según Sáinz de Bujanda, F. (*Lecciones de Derecho Financiero*, 10ª ed., Madrid, 1993, pp. 478-479), el principio de unidad viene referido exclusivamente a la presentación de un único documento presupuestario, mientras el principio de universalidad propugna la inclusión en el Presupuesto de todos los ingresos y todos los gastos, sin compensaciones entre ellos. Otros autores como Martín Queralt, J. y Lozano Serrano, C. (*Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Madrid, 1993, p. 521) consideran que la diferencia estriba en que el principio de unidad se proyecta "en la forma, como exigencia de un presupuesto único", mientras el de universalidad se centra "sobre el contenido, ordenando que se incluyan todos los ingresos y gastos públicos en ese Presupuesto, extendiéndose a la no aceptación recíproca entre unos y otros". Incluso Palao Taboada, C. (*Derecho Financiero y Tributario*, 2ª ed., Madrid, 1987, p. 83) reconoce que el principio de universalidad ampara un contenido más amplio que el de unidad, al demandar que todos los ingresos y gastos se incluyan expresamente en el Presupuesto, esto es, sin la práctica de compensaciones entre los mismos. O Menéndez Moreno, A. (*La configuración constitucional de las leyes de presupuestos del Estado*, Valladolid, 1988, p. 20), que afirma la íntima conexión entre ambos principios, pues el principio de universalidad presupuestaria "implica que todos los gastos e ingresos del Estado figuren en el Presupuesto, lo que comporta que este Presupuesto sea único".

Ahora bien, se defienda una u otra postura, lo que es sí es consideración pacífica en la doctrina es que ambos principios presupuestarios encuentran su fundamento en la garantía y eficacia del llamado principio de competencia presupuestaria. Éste, que parte del equilibrio político entre el Parlamento y el Gobierno (y del tradicional recelo del poder legislativo respecto de la actividad financiera del poder ejecutivo), garantiza que el primero lleve a cabo las funciones de examen, enmienda y aprobación del Presupuesto, principal instrumento de la política financiera del Gobierno. Pues bien, lo que garantizan esos principios presupuestarios es que tales funciones parlamentarias se centren en un documento presupuestario único que recoja la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal. Dicho de otra forma, tales cometidos no los llevaría a cabo con eficacia el Parlamento si se atentara contra la unidad presupuestaria (esto es, si el Parlamento discutiera en un ejercicio presupuestario multiplicidad de documentos presupuestarios) o contra la universalidad presupuestaria (es decir, si el Presupuesto no albergara la totalidad de los ingresos y gastos públicos, pues escaparían de su examen, enmienda o aprobación).

⁴⁵ Así lo entiende buena parte de la doctrina española que sitúa el estudio del artículo 134.2 CE en el marco de la recepción constitucional de esos principios presupuestarios.

Un reconocimiento de que el artículo 134.2 CE constitucionaliza expresamente los principios de unidad y universalidad, puede verse en: De Miguel Canuto, E., "¿Qué es lo que puede regular la Ley de Presupuestos?", *REDF*, núm. 83, 1994, pp. 630-631; González García, E., "La Ley del Presupuesto en la Constitución Española de 1978", *PGP*, núm. 3, 1979, pp. 127 y 129; Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1998, pp. 68, 69 y 71 en n. 40; Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de la Ley de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, pp. 19 y 149; Pulido Quecedo, M., "Las Comisiones de Presupuestos", *Comisiones Parlamentarias*, Vitoria, 1994, p. 446; Jiménez Díaz, A., "La Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 300-301 en texto y en n. 12; Palao Taboada, C., *Derecho Financiero y Tributario*, vol. I, 2ª ed., Madrid, 1987, p. 58.

Aunque de forma indirecta o implícita, otros autores reconocen en el artículo 134.2 CE el principio presupuestario de universalidad. Puede verse: Albiñana García-Quintana, C., en varios trabajos: "La Constitución española y el Presupuesto del Estado", *Revista Internacional de Ciencia Administrativa*, 1980, p. 30; "Principios constitucionales del sistema presupuestario", *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III, Madrid, 1991, p. 4209; "Artículo 134. Los Presupuestos del Estado", *Comentarios a la Constitución española*, (Alzaga Villamil, O., Dir.), Tomo X, Madrid, 1998, pp. 321-322; Amatucci, A., "La intervención de la norma financiera en la economía: perfiles constitucionales", *Seis estudios sobre Derecho constitucional e internacional tributario*, Madrid, 1980, pp. 35-36; Ariño Ortiz, G., *La Constitución y la Ley General Presupuestaria*, Madrid, 1980, p. 15; Cabrera Pérez-Camacho, M., "Los principios presupuestarios", *RDFHP*, núm. 240, 1996, pp. 300-301; De la Peña Velasco, G., "La prohibición de crear tributos por las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas", *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. IV, Madrid, 1984, p. 2597; Escribano López, F., "El principio constitucional de competencia presupuestaria", *REDF*, núm. 98, 1998, p. 248; García García, J.L., "La constitucionalización de los principios presupuestarios", *PGP*, núm. 22, 1984, p. 86; González García, E., "La Ley del Presupuesto en la Constitución Española de 1978", *PGP*, núm. 3, 1979, pp. 127 y 129; Lozano Serrano, C., "Aprobación de los gastos estatales: Estado de la cuestión", *Derecho y Proceso*, 1980, p. 411; Recoder de Casso, E., "Los Presupuestos del Estado en el anteproyecto de Constitución española", en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, pp. 373-376; Rodríguez Bereijo, A., "La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978", *La Hacienda Pública en la Constitución española*, Madrid, 1979, pp. 197-210; Sáinz de Bujanda, F., "El poder financiero de las Cortes Generales: aspectos constitucionales del Presupuesto del Estado", *Las Cortes Generales*, vol. I, Madrid, 1987, p. 295.

⁴⁶ El legislador presupuestario reconoce en el artículo 134.2 CE los principios presupuestarios de unidad y universalidad.

Con anterioridad a la Constitución de 1978, La Ley General Presupuestaria 11/1977, de 4 de enero, tal como se lee en el apartado IV de su exposición de motivos, aboga por "la plena recepción del postulado de la unidad presupuestaria", y recoge el principio presupuestario de universalidad "con criterio ciertamente estricto, sin perjuicio, como es obvio, de las excepciones establecidas o que se establezcan con rango legislativo".

Posteriormente, las exposiciones de motivos de las Leyes de Presupuestos 50/1984, 21/1986 y 33/1987 se refieren a la necesaria ampliación del documento presupuestario por "exigencia del principio presupuestario de universalidad". El Real Decreto Legislativo 1091/1988, que aprueba el TRLGP, surge para adecuar la legislación general presupuestaria de 1977 a la Constitución, entre otros motivos por "la extensión del ámbito de los Presupuestos Generales del Estado dispuesta por el artículo 134 de nuestra Ley de leyes". En este sentido, el actual TRLGP acoge los citados principios presupuestarios; por lo que respecta al contenido de los Presupuestos, el principio de unidad presupuestaria se encontraría recogido en sus artículos 48, 50 y 139.1, mientras el de universalidad presupuestaria, en sus artículos 48 a 53 y especialmente en su artículo 58. En los preámbulos de las posteriores Leyes de Presupuestos 37/1988, 31/1990, 41/1994, 54/1999 o 13/2000, el legislador reitera el imperativo recogido en el artículo 134.2 CE de que el documento presupuestario recoja "la totalidad de los estados de ingresos y gastos del sector público estatal y se consigne el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado". Ni que decirse tiene que la Ley 11/1995, de 11 de mayo, de regulación de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados, responde a la necesidad de garantizar el principio de universalidad presupuestaria, a través de un control parlamentario directo (Comisión parlamentaria *ad hoc*) de tales créditos.

⁴⁷ También el Consejo de Estado afirma que el principio de universalidad presupuestaria viene exigido por el artículo 134.2 CE; véase su Dictamen núm. 51.954, de 14 de julio de 1988 (*Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1988*, BOE, Madrid, 199, pp. 265-271; "Sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria", en donde utiliza la expresión "principio constitucional de universalidad presupuestaria"). Sobre el alcance de los principios presupuestarios de unidad y universalidad (si bien, en el ámbito

Ordenamientos constitucionales, como el alemán, italiano o francés, acogen esos principios presupuestarios⁴⁸.

Incluso se ha llegado a afirmar que el principio presupuestario de universalidad actúa como auténtico "parámetro de constitucionalidad"⁴⁹, exigible desde el contenido mínimo o necesario de estas leyes. Baste recordar que el principio de universalidad exige que todos los ingresos y gastos deben figurar expresamente en el Presupuesto; de ello se concluye que no pueden haber compensaciones o minoraciones entre ambas partidas, ni fondos o actividades ocultos o extrapresupuestarios. Lo que enlaza con su fundamento, a saber: facilitar la efectividad del control parlamentario sobre la actividad financiera, convirtiendo en ilegítima cualquier actividad al margen de él⁵⁰.

En definitiva, podemos sostener que la *ratio* del artículo 134.2 CE es otorgar desde el contenido necesario de las leyes de presupuestos rango constitucional a los principios presupuestarios de unidad y universalidad (también al principio de anualidad). Esta consideración conduce a que algún autor manifieste que la finalidad o la intención del precepto constitucional no sea amparar la delimitación de un contenido máximo de estas leyes, a diferencia de lo vertido por el Tribunal Constitucional en su doctrina sobre el contenido eventual de

autónómico catalán), véase el Dictamen 82/1984, de 13 de diciembre (*Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1984*, Barcelona, 1986, pp. 393 y ss, Fundamento II).

⁴⁸ La Ley Fundamental de Bonn acoge esos principios presupuestarios en su artículo 110.1: "Todos los ingresos y gastos de la Federación deberán figurar en el Presupuesto; en el caso de las empresas federales y de los patrimonios especiales no necesitarán figurar más que las entradas y las entregas".

La Constitución italiana de 1947 establece en su artículo 81 párrafo primero: "Las Cámaras aprobarán todos los años el presupuesto del Estado y las cuentas presentadas por el Gobierno". Pese al silencio del referido precepto constitucional, la Corte Constitucional italiana en su sent. 1963, n. 165, reconoce el principio de la "*universalità del bilancio*", conforme al cual no debe escapar del "voto parlamentare alcuna entrata o spesa".

Si bien la Constitución de la V República francesa tan sólo alude en su artículo 47 párrafo cuarto a los ingresos y gastos ("Si la Ley de Finanzas que señala los ingresos y gastos de un ejercicio"), es la Ordenanza Orgánica de 2 de enero de 1959 la que consagra a la vez los principios de unidad y universalidad en su artículo 18.1, al precisar que todos los ingresos y los gastos son imputados a una cuenta única llamada Presupuesto General. Desde un punto de vista formal (principio de unidad), significa que todos los ingresos y los gastos deben figurar en un sólo texto legal; y desde una perspectiva material (principio de universalidad), implica que todas las disposiciones presupuestarias deben someterse al voto del Parlamento. En este país se conecta la exigencia de unidad presupuestaria con la homogeneidad material del documento financiero, de tal forma que por exigencia de este principio se prohíben los "*cavaliers budgétaires*". En este sentido, véase Philip, L., "L'évolution du droit constitutionnel des finances publiques", *Revue Française des Finances Publiques*, núm. 22, 1988, que afirma el condicionamiento de la jurisprudencia constitucional por los principios presupuestarios, p. 243.

Esas traducciones de los textos constitucionales alemán, italiano y francés las hemos tomado de Santaolalla López, F., "Normas constitucionales españolas y extranjeras en materia de Hacienda Pública", *HPE*, núm. 59, 1979, pp. 299, 295 y 301, respectivamente.

⁴⁹ Lo afirma Pulido Quecedo, M., "Las Comisiones de Presupuestos", en *Las Comisiones Parlamentarias*, Da Silva Ochoa, J.C. (Coord.), Vitoria, 1994, p. 446.

⁵⁰ De ahí la reflexión que Pulido Quecedo, M. ("Las Comisiones de Presupuestos", *Las Comisiones Parlamentarias*, Vitoria, 1994) hace acerca de este "parámetro de constitucionalidad", que, en el marco del fenómeno actual de "huida del Derecho Público", actúa para evitar la financiación de actividades secretas del Estado, entre otras; p. 446. En este contexto, consúltese la Ley 11/1995, de 11 de mayo, que regula la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados (BOE de 12 de mayo de 1995).

estas leyes⁵¹. En relación a este aspecto queremos hacer una precisión. Esa finalidad del artículo 134.2 CE se predica del contenido estrictamente necesario, por lo que en nada afectaría a la configuración en estas leyes de un contenido eventual de las mismas. Formulando en otros términos: que el artículo 134.2 CE haya consagrado los principios de unidad y universalidad presupuestarias no sería obstáculo para aceptar en nuestro Ordenamiento constitucional cualquiera de las tres posiciones expuestas acerca del contenido material de estas leyes (que hemos denominado "estricta", "intermedia" -la del Tribunal Constitucional-, o "amplia" -que en este trabajo defendemos-).

La ley de presupuestos es una ley que "va más allá" de la previsión y autorización de ingresos y gastos, con respeto, claro está, del límite constitucional expresamente previsto para la materia tributaria (artículo 134.7 CE). En la tesis sostenida por el Tribunal Constitucional español, esta ley puede acoger otros contenidos, posibles o eventuales. A la conformación teórica y a la dimensión práctica de esta categoría elaborada por la jurisprudencia constitucional dedicamos el apartado que sigue.

III. Los criterios para la delimitación del contenido posible. Los problemas teóricos y aplicativos que genera esta categoría elaborada por la jurisprudencia constitucional.

1. La conformación teórica y la dimensión contenciosa del contenido eventual: una exposición de la jurisprudencia constitucional.

A) Planteamiento.

El Tribunal Constitucional, con base en unos fundamentos que en posteriores Capítulos analizaremos, elabora una doctrina

⁵¹ Jiménez Díaz, A. apunta argumentos en favor de la tesis apuntada. Por un lado, una pista en favor de la constitucionalización de esos principios se encuentra en la enmienda presentada por el entonces Senador E. Fuentes Quintana, sobre la inclusión en el artículo 134.2 CE de la necesaria consignación de los beneficios fiscales; en la defensa de la misma, se refirió a que tal consignación reforzaría precisamente aquellos principios presupuestarios (*Cortes. Diario de Sesiones del Senado núm. 52*, sobre la Sesión de la Comisión Constitucional de 8 de septiembre de 1978, pp. 2488 y ss). Por otro lado, se podría alegar que si el Constituyente hubiera querido fundamentar el artículo 134.2 CE en la delimitación de un contenido máximo de las leyes de presupuestos, sólo hubiera tenido que contemplar una disposición semejante a los artículos 110.4 GG o 81.3 Cost. que sí amparan de forma expresa ese fundamento. En "La Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 300 y 301 en texto y en n. 12.

acerca de los límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos estatales. Al objeto de profundizar sobre la misma, describimos a continuación su evolución. Para lo cual, prestamos atención a la conformación teórica y a la dimensión contenciosa de esa categoría del contenido eventual configurada por el Tribunal. Al respecto, ya de entrada, podemos afirmar las siguientes tendencias en la forma de operar del alto Tribunal. En sus primeras resoluciones, con una doctrina todavía en ciernes, limita su examen a verificar si las regulaciones materiales impugnadas tienen alguna incidencia o repercusión en los ingresos o gastos presupuestarios o en los criterios de política económica. Pero, a partir de la sentencia 76/1992, en donde se recoge una doctrina ya más acabada, las argumentaciones del Tribunal, al aplicar los tests (que denominamos) del "grado de conexión" y de "justificación de la inclusión", son ciertamente elaboradas, principalmente en aquellas resoluciones (aunque no sólo en éstas) donde declara inconstitucionales, por vulneración del artículo 134.2 del texto fundamental, las regulaciones materiales examinadas.

B) Las primeras resoluciones del Tribunal: una doctrina en ciernes.

1. En sus primeras resoluciones, con una doctrina en proceso de configuración, el Tribunal ciñe su labor a apreciar si las regulaciones materiales recurridas o cuestionadas presentan alguna vinculación con el Presupuesto en sentido estricto o la política económica. Una buena muestra de ello se encuentra en su primera resolución sobre el tema⁵², la sentencia 84/1982. En ésta, donde examina el artículo 28 de la Ley 44/1981, sobre transferencias de servicios del Estado a las Corporaciones Locales, el Tribunal (FJ. 3), que no formula expresamente doctrina o interpretación alguna acerca del contenido de las leyes de presupuestos, afirma escuetamente que esa regulación

⁵² La evolución pudiera haberse iniciado con la STC 27/1981, acerca de la Disposición adicional quinta de la Ley de Presupuestos 74/1980, relativa a una reforma del mutualismo administrativo. Ahora bien, no la incluimos en el texto, pues el Tribunal la enjuicia desde la perspectiva de la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, que no del artículo 134.2 CE.

supone de forma clara la autorización específica de un gasto público, por tanto con incidencia en la materia presupuestaria.

2. Años más tarde, en la sentencia 63/1986, por vez primera se refiere a la "directa relación" que han de guardar "otras disposiciones de carácter general en materias propias de ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7 del mismo art. 134)" con "las previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos en los Presupuestos o con los criterios de política económica generales en que se sustentan". En esta ocasión, la disposición controvertida es el artículo 2 de la Ley 44/1983, referido a la fijación de un límite máximo de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de los organismos dependientes de las mismas. El Tribunal (FJ. 12), sin otra precisión, entiende que el precepto impugnado entra dentro del contenido que pueden albergar estas leyes.

3. Con la importante sentencia 65/1987, el Tribunal inaugura la distinción entre el contenido mínimo y el eventual. Analiza el artículo 52 y la Disposición adicional quinta de la Ley 44/1983, que se refieren a la incompatibilidad de pensiones y haberes activos y a la integración del personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes de la Seguridad Social, respectivamente. Al examinar ambas regulaciones, la argumentación del Tribunal ya no es tan escueta. En relación a la primera (FJ. 7), afirma que "representa una medida tendente a la reducción del gasto", a la vez "que se presenta congruente con las medidas presupuestarias para el ejercicio correspondiente al año 1984"⁵³. Y por lo que se refiere a la Disposición adicional (FJ. 6), considera que incide directamente sobre la materia estrictamente presupuestaria⁵⁴.

⁵³ Sobre el artículo 52 de la Ley 44/1983 vuelve a pronunciarse el Tribunal en su sentencia 188/1988, donde (FJ. 5, *in fine*) reproduce parte del FJ. 7 de la citada STC 65/1987.

También en las ulteriores SSTC 65, 66 y 67/1990 resuelve sobre la prórroga de ese precepto, llevada a cabo a través de la Disposición adicional vigésima novena de la Ley 50/1984, precepto posteriormente recogido con vocación de permanencia en el artículo 3.2 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, sobre Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. En estas tres resoluciones, considera el Tribunal (FJ. 3) que la Disposición produce "un efecto claro sobre la dimensión del gasto público", pues "representa una medida tendente a la reducción del gasto público y se presenta como específicamente vinculada al equilibrio de las previsiones presupuestarias para el ejercicio correspondiente al ejercicio de 1985".

⁵⁴ Afirma el Tribunal (FJ. 6) que la Disposición adicional quinta de la Ley 44/1983 "comporta un efecto inmediato sobre los gastos públicos", "por lo que es evidente su relación directa con el estado de gastos previsto en la Ley de Presupuestos".

Sobre la misma Disposición vuelve a pronunciarse el Tribunal en su sentencia 127/1987, si bien desde la perspectiva de la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE (FJ. 2).

4. Pocos meses después, en la sentencia 134/1987 se pronuncia sobre el artículo 51 de la Ley 44/1983, referido a la fijación de un límite máximo de las pensiones. De forma terminante, el Tribunal (FJ. 6) manifiesta que tal precepto supone una "reducción directa de los gastos presupuestarios". En idéntico sentido y con igual contundencia resuelve en su posterior sentencia 96/1990 (FJ. 4), acerca de la impugnación del artículo 10.1º, 2º y 3º de la Ley 50/1984, otra vez, sobre el establecimiento de un tope máximo al incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, así como de los organismos de ellas dependientes⁵⁵.

C) La consolidación de esta doctrina constitucional.

1. La doctrina del Tribunal sobre el contenido constitucionalmente posible de las leyes de presupuestos se configura y perfila de forma ciertamente acabada en la sentencia 76/1992, el "leading case" en la materia, que sirve de referencia a todas las que le siguen. Recordemos que, en esa doctrina, el contenido eventual se reserva a aquellas regulaciones materiales que guarden una relación directa con los gastos e ingresos presupuestarios o con los criterios de política económica general; además, la inclusión de las mismas en leyes de presupuestos ha de resultar justificada, por constituir un complemento necesario para la mejor inteligencia y ejecución de los Presupuestos y, en general, de la política económica del Gobierno. En esta sentencia, por vez primera, el Tribunal procede a una declaración de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 134.2 CE: la del artículo 130 LGT en la redacción dada al mismo por el artículo 110 de la Ley de Presupuestos 33/1987, concerniente a la ejecución forzosa de deudas tributarias que

⁵⁵ En la misma resolución, si bien por posible vulneración de la "reserva de ley" del artículo 134.1 y 2 CE, también se pronuncia acerca del artículo 78.2 de la Ley 50/1984, sobre atribución al Gobierno de la determinación de los criterios objetivos que han de servir de base para la distribución territorial de las subvenciones y la posibilidad de que se establezcan reservas generales de créditos presupuestarios no distribuibles en origen con el fin de cubrir demandas imprevistas a lo largo de la ejecución del Presupuesto. La alegada infracción es rechazada por el Tribunal (FJ. 16).

implican entrada en el domicilio del deudor⁵⁶. Quizás por estar en juego un derecho fundamental (la inviolabilidad del domicilio), la argumentación del Tribunal es amplia y prolija. A su juicio (FJ. 4.b), esa norma, si bien afecta de algún modo a la materia presupuestaria, por su propia naturaleza ("norma de atribución a un órgano judicial de una función garantizadora de un derecho fundamental, la inviolabilidad del domicilio, y de fijación de las condiciones de ejercicio de dicha competencia" y norma perteneciente a un sector del Derecho codificado, como es la ordenación general tributaria) no lo hace en el grado de vinculación necesario (es decir, de forma directa) para integrar el contenido posible de estas leyes⁵⁷.

2. En sentencias inmediatamente posteriores (237/1992 y 83/1993), el razonamiento del Tribunal no es tan elaborado cuando aplica la doctrina al caso. En la sentencia 237/1992 examina el artículo 11 y la Disposición adicional cuadragésima octava de la Ley 46/1985, el primero sobre la fijación de un incremento global de las retribuciones de todo el sector público, y la segunda concerniente a la prohibición, con carácter permanente, de financiar con dinero público las mutualidades no integradas en el sistema general de la Seguridad Social; el Tribunal (FJ. 3) califica de evidente la conexión de ambas regulaciones materiales con el contenido y la finalidad de estas leyes⁵⁸. En la STC 83/1993 se enfrenta a normas reiteradas en sucesivas leyes presupuestarias (artículos 51, 44, 56 y 46 de las Leyes 44/1983, 50/1984, 33/1987 y 37/1988, respectivamente), relativas al establecimiento con carácter temporal del límite de la cuantía de las pensiones públicas (reconocimiento, actualización y

⁵⁶ Posiblemente, sin deparar en la trascendencia que habrá de tener el argumento, en uno de los Autos que promueven la cuestión de inconstitucionalidad (Antecedente 1) se alega "con apoyo en la STC 63/1986 (fundamento jurídico 5.º), entre otras, que una disposición como la contenida en el artículo 110 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 no cuadra con una ley de esta naturaleza". Aspecto sobre el cual ninguna atención prestan el Abogado del Estado ni el Fiscal General del Estado.

⁵⁷ A juicio del Tribunal (FJ. 4.b), el precepto impugnado, por su propia naturaleza, no tiene un "grado de vinculación suficiente, esto es, directa con el ámbito del contenido posible de este tipo de Leyes"; por tanto, su "incidencia en la ordenación del programa anual de los ingresos y gastos es sólo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuesto".

Se acompaña voto particular formulado por el magistrado L. López Guerra, disidente con la doctrina y con la aplicación de la misma al caso.

⁵⁸ Dice el Tribunal (FJ. 3): "Es evidente por sí mismo que la regulación de las remuneraciones de los servidores públicos, aun cuando fragmentaria, con el establecimiento de un límite porcentual máximo para su incremento, guarda la debida conexión con el contenido y la finalidad de la ley presupuestaria, desde el momento que dotan de sustancia a uno de sus capítulos más importantes cualitativa y cuantitativamente, incidiendo en el cuadro económico general. En el mismo caso está la prohibición de financiar con fondos públicos las mutualidades de previsión extravagantes del sistema general de seguridad social, por su carácter complementario o sustitutivo de las retribuciones".

conurrencia); a juicio del Tribunal (FF.JJ. 4 y 5), esas limitaciones temporales comportan una reducción directa de los gastos presupuestarios, amén de guardar la debida conexión con la dirección de la política económica del Gobierno⁵⁹.

3. La segunda, tercera y cuarta declaraciones de inconstitucionalidad vienen de la mano de las sentencias 178/1994, 195/1994 y 16/1996, respectivamente.

En la primera de esas sentencias conoce la Disposición final décima de la Ley 4/1990, sobre la supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público; tras un razonamiento ciertamente muy elaborado (FJ. 5), el Tribunal concluye que el precepto, por su carácter de norma reguladora de "la naturaleza y régimen jurídico de un instituto", no cumple las dos condiciones exigidas en su doctrina para formar parte del contenido de estas leyes⁶⁰.

Muy poco tiempo después, en la sentencia 195/1994, el Tribunal se enfrenta de nuevo a preceptos que afectan a un derecho fundamental (la intimidad), los concernientes a facultades de comprobación e investigación tributarias de cuentas bancarias: el último inciso del artículo 111.3 y el primer párrafo del artículo 128.5 de la LGT, en la redacción dada a los mismos por la Ley 31/1991. El Tribunal recuerda pormenorizadamente su doctrina (FJ. 2), si bien profundiza más sobre el grado de conexión que ha de tener la materia con los gastos o ingresos presupuestarios o con los criterios de política económica general: no cualquier relación, pues la adopción de un concepto desmesurado de la misma desbordaría y haría inoperante la función que el artículo 134.2 CE reserva a estas leyes (FJ.

⁵⁹ En relación al artículo 51 de la Ley 44/1983, manifiesta el Tribunal (FJ. 4): "el límite temporal que para la percepción de las pensiones impone el precepto legal en cuestión supone una reducción directa de los gastos presupuestarios". Y respecto de las otras normas cuestionadas (FJ. 5), sostiene que el establecimiento de un límite temporal a las pensiones públicas "aparece como estrechamente vinculado, y dependiente, de la apreciación de la coyuntura económica del momento", de manera que "su fijación se halla ligada a consideraciones cambiantes y basadas en la apreciación de las disponibilidades y necesidades de cada momento, la dirección de la política económica, que encuentran perfecto acomodo en disposiciones presupuestarias con vocación de vigencia anual".

⁶⁰ En esa argumentación, el Tribunal (FJ. 5) trae a colación las dos condiciones exigidas en su doctrina acerca del contenido posible de estas leyes. Primera, por un lado, la ausencia de relación directa con los ingresos o gastos del Estado, y, por otro lado, la falta de vinculación directa con los criterios de política económica. Y segunda, sin que "pueda entenderse que la normativa objeto de impugnación sea 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". Concluye la inconstitucionalidad de esa norma, pues no integra el "contenido necesario de la Ley de Presupuestos", tratándose, además, "de una materia que carece de vinculación con el ámbito del contenido posible de este tipo de ley".

Hay dos votos particulares. Por un lado, nuevamente muestra su disidencia con la doctrina del Tribunal el magistrado L. López Guerra (al que se adhiere el ponente P. Cruz Villalón); por otro lado, disiente con la aplicación de esa doctrina al caso el magistrado J.V. Gimeno Sendra (a quien presta su adhesión M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer).

3). También con un notable esfuerzo argumentativo, concluye que los preceptos impugnados, por regular una materia concerniente a la ordenación general de los tributos con incidencia en el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, no pueden tener acomodo en el contenido constitucionalmente definido de estas leyes⁶¹.

En la posterior sentencia 16/1996, examina la Disposición adicional vigésima segunda de la Ley 4/1990, relativa al régimen de atribuciones y facultades de los Consorcios de las Zonas Francas; también aquí, tras una prolija argumentación, el Tribunal (FJ. 6) considera que la Disposición impugnada, por su propia naturaleza de norma integrante del "llamado Derecho de organización", no puede encontrar su cobijo en el contenido lícito de estas leyes⁶².

4. En la muy conocida y extensa sentencia 61/1997, el Tribunal se pronuncia sobre la Disposición final quinta de la Ley 31/1991, referida a la fijación de un nuevo plazo de delegación legislativa al Gobierno para elaborar un Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana (una vez caducado el plazo inicialmente concedido en la Disposición final segunda de la Ley 8/1990). En este asunto, el

⁶¹ El Tribunal (FJ. 3) analiza el contenido de los preceptos impugnados: "los incisos cuestionados se limitan a establecer sendas potestades de requerimiento de información con trascendencia tributaria y la consiguiente obligación de facilitarla por parte de determinadas personas jurídicas y físicas"; "Se trata de reglas que afectan al régimen general de los tributos, no a elementos específicos de tributos concretos", "afectando además a derechos constitucionalmente reconocidos, distintos del de propiedad, como puede ser en este caso el de la intimidad personal y familiar". Con base a ese contenido, examina (FJ. 3) si los preceptos impugnados tienen una "relación directa" con los ingresos y/o gastos presupuestarios o los criterios de política económica, y son al mismo tiempo un "complemento necesario para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y de la política económica del Gobierno". Al respecto, manifiesta el Tribunal: "Ciertamente, cualquier norma tributaria tiene algún grado de conexión con la previsión de ingresos del Estado, pero sólo si tiene relación directa con ella pueden incluirse en las leyes de Presupuestos. La solución contraria acabaría por confundir <ley presupuestaria> y <ley tributaria> y desbordaría la función que a aquélla reserva el artículo 134.2 CE"; "En segundo lugar, tampoco puede considerarse que los incisos cuestionados tengan relación directa con los criterios que definen la política económica del Gobierno. Salvo que se adopte un concepto desmesurado y por tanto inoperante de los instrumentos directamente relacionados con los criterios que definen la política económica del Gobierno, la predisposición de un mecanismo para lograr información sobre los movimientos de las cuentas, cheques y órdenes de pago a los meros fines fiscales, no puede calificarse como un complemento necesario de la misma, ni tiene una incidencia relevante sobre ella".

Nuevamente, hay votos particulares de los magistrados L. López Guerra (al que se adhiere P. Cruz Villalón) y de J.V. Gimeno Sendra; disidentes, el primero con la doctrina constitucional, y el segundo con la aplicación de la misma al caso.

⁶² El Tribunal (FJ. 6) en su razonamiento, como punto de partida, considera la naturaleza de la disposición impugnada: "es, por su contenido y finalidad, una norma reguladora de las atribuciones de los Consorcios de las Zonas Francas dentro del propio régimen jurídico de estas entidades que puede decirse característica o típica del llamado Derecho de organización y no carente de contenido material o sustantivo", de forma que "el hecho de que sea la Ley, de Presupuestos del Estado en este caso, la que especifique o concrete las atribuciones de los Consorcios ya reconocidas en términos genéricos en su normativa anterior aprobada por Orden ministerial, con el consiguiente y relevante efecto de congelación de rango de la norma, constituye una profunda innovación normativa de su régimen jurídico en una materia ajena por completo al contenido propio que corresponde a la función constitucional de las Leyes de Presupuestos". A partir de ahí, en aplicación de su doctrina, concluye que tal regulación no puede incluirse en una ley de presupuestos: "Es evidente que una regulación sobre las atribuciones y facultades de los Consorcios de Zonas Francas no puede ser encuadrada dentro de lo que este Tribunal ha definido como núcleo mínimo, necesario e indisponible de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado"; además, "Tratándose de una materia distinta de la estrictamente presupuestaria, no cumple tampoco con las condiciones que este Tribunal ha establecido para la legitimidad constitucional de su inclusión en las Leyes de Presupuestos, pues no guarda relación alguna con los ingresos y gastos del Estado o con los criterios de política económica en que se inspira el Presupuesto, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del mismo".

Tribunal sostiene una argumentación ciertamente singular; a su juicio (FJ. 2.b), al incorporar "un simple acto de autorización legislativa" que no contiene regulación material o sustantiva alguna, la disposición impugnada carece de virtualidad para incidir en los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos definidos en su doctrina⁶³. Posiblemente, en la decisión del Tribunal haya pesado la "disfuncionalidad" que hubiera comportado la anulación en su integridad de una ley de tanta importancia (Ley del Suelo) por un problema formal casi siete años después de haber sido recurrida⁶⁴.

5. La quinta declaración de inconstitucionalidad se produce con la STC 203/1998. En ésta, el objeto de examen versa sobre preceptos relativos al personal del sistema sanitario: el artículo 39.cinco.a) de la Ley 37/1988, acerca de la regulación por el Gobierno de la cobertura de los puestos de trabajo de los equipos de atención primaria y la fijación de las reglas que han de regir la convocatoria; y el artículo 34.cuatro de la Ley 4/1990, concerniente al régimen jurídico del personal de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social. Otra vez, tras un razonamiento muy intenso (FJ. 3), concluye el Tribunal (FJ. 5) que esas regulaciones vienen referidas a una materia, el régimen estatutario de la función pública, que no puede acoger una ley de presupuestos⁶⁵.

6. En la sentencia 131/1999 analiza el Tribunal la Disposición adicional quinta de la Ley 31/1991, relativa a un plan de recuperación de espacios en edificios judiciales. Tras una elaborada fundamentación, sentencia (FJ. 3) el acomodo

⁶³ Según el Tribunal (FJ. 2.b), a diferencia de casos anteriores en que se enjuició "la constitucionalidad de una determinada regulación jurídica material sobre diversos ámbitos o sectores del ordenamiento llevada a cabo mediante una Ley de Presupuestos", lo que constituye ahora el objeto de examen "no es una disposición que por sí misma contenga una regulación material sino una Disposición final de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en la que se contiene, con una técnica ciertamente peculiar, la fijación de un nuevo plazo de delegación legislativa al Gobierno para elaborar un texto refundido", que "reitera la autorización que había sido otorgada en su día". La Disposición final objeto de examen, afirma el Tribunal, "al implicar un simple acto de autorización legislativa dirigido sólo al Gobierno para que proceda a refundir, reduciéndolas a unidad, disposiciones normativas vigentes dispersas, carece por sí mismo de contenido propio regulador y, por consiguiente, no tiene virtualidad para incidir en los límites materiales *ex art.* 134 C.E. que para las Leyes de Presupuestos ha declarado nuestra jurisprudencia constitucional".

La sentencia del Pleno se acompaña de voto particular del magistrado M. Jiménez de Parga y Cabrera, disidente con la aplicación de la doctrina constitucional al caso.

⁶⁴ Acerca de esta resolución, véase el apartado III.3.D.a) de este Capítulo.

⁶⁵ El Tribunal (en un extenso FJ. 3) considera que "estamos ante normas que establecen nuevos sistemas de selección de personal que debe integrar los Equipos de Atención Primaria", que, por su contenido, es "claro" que "no integra el núcleo mínimo, necesario e indisponible de la Ley de Presupuestos" y "que no puede entenderse tengan una relación directa con los ingresos y gastos o con los criterios de que definen la política económica del Ejecutivo, <salvo que se adopte un concepto desmesurado y, por tanto, inoperante de los instrumentos directamente relacionados con los criterios que definen la política económica del Gobierno>".

legítimo del precepto en ley de presupuestos, por su relación directa con los criterios de política económica del Gobierno⁶⁶.

7. Hasta la fecha, la última declaración de inconstitucionalidad se produce con la STC 234/1999. La norma objeto de examen es la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, sobre la fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (escalas superior y ejecutiva). Por su propia naturaleza y finalidad, esto es, por tratarse de un precepto que afecta al régimen estatutario de determinados funcionarios, el Tribunal considera (FF.JJ. 5 y 6) que no puede integrarse en el contenido que constitucionalmente corresponde a las leyes de presupuestos del Estado⁶⁷.

8. La evolución, a día de hoy, se cierra con las sentencias 32/2000 y 109/2001, en las cuales el tesón, el empeño argumentativo del Tribunal llega a su punto más álgido, quizás por las disidencias expresadas por buena parte de sus magistrados.

En la primera de ellas, examina el artículo 33.2 de la Ley 31/1990, sobre creación de un complemento retributivo para funcionarios de carrera que desempeñen o hayan desempeñado con

⁶⁶ Tras recordar (FJ. 3) que la medida, por su contenido y finalidad, se enmarca en el contexto de las medidas adoptadas por el Ministerio de Justicia al amparo de la Ley 38/1988, de Demarcación y Planta Judicial, afirma el Tribunal: "aunque sea cierto que la Disposición adicional quinta no se puede considerar una previsión de gastos o ingresos del sector público estatal, si no se quiere vaciar de contenido el significado técnicamente preciso de esa noción presupuestaria, no lo es menos que semejante disposición responde indudablemente a razones de índole económica"; "La recuperación de espacios en edificios judiciales cuya planificación y ejecución se encarga al Ministerio de Justicia viene impuesta por la puesta en práctica de la Ley 38/1988 de Demarcación y Planta Judicial, que a su vez debe atemperarse con las exigencias económicas derivadas de los objetivos de la Ley 31/1991, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, de reducción del déficit público con < una más racional utilización de los recursos disponibles >, como así se dice en su Preámbulo. Por consiguiente, la planificación prevista en la Disposición adicional quinta de la Ley 31/1991 tiene una relación directa con los criterios de política económica general del Gobierno consistente en establecer como meta de la actuación del Ministerio de Justicia el mejor aprovechamiento de los espacios en los edificios judiciales".

⁶⁷ Con base en el contenido (régimen estatutario de los funcionarios integrados en el Cuerpo Nacional de Policía) y finalidad (no retributiva, sino de homologación de las edades de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios integrados en la misma escala) del precepto, afirma el Tribunal (FJ. 5): "es claro que la fijación de edad cuyo cumplimiento determina el pase de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía a la situación administrativa de segunda actividad no se integra en el contenido mínimo, necesario e indispensable de las Leyes de Presupuestos". Y (continúa diciendo) tampoco puede considerarse "que se trate de una materia encuadrable en el contenido posible, no necesario o eventual de este tipo de Leyes". En efecto, no aprecia el Tribunal una conexión directa de la Disposición adicional "con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos que integran el Presupuesto, o con los criterios de política económica general en que aquéllas se sustentan"; la Disposición "carece de toda relevancia en lo que atañe a la previsión de ingresos del Estado"; "si bien es cierto que toda modificación normativa que determinan el cambio de situación administrativa del personal al servicio de las Administraciones Públicas suele tener reflejo, más o menos inmediato, en el gasto, ello no significa por sí solo que tales razones justifiquen, sin más, la inclusión en las Leyes de Presupuestos de una medida de esta naturaleza, pues se corre el riesgo de desnaturalizar las exigencias establecidas por la doctrina constitucional y diluir, hasta hacerlos inoperantes, los límites materiales de las normas presupuestarias". Finalmente, manifiesta el Tribunal, no es posible concluir que el contenido de la Disposición adicional "represente un complemento necesario de la política económica del Gobierno, o que sea precisa para la mayor inteligencia y mejor ejecución del Presupuesto", pues "no puede ser considerada como una medida que responda fundamentalmente a razones de política económica", al tratarse "de una norma atinente a un aspecto integrado en el régimen estatutario de la función pública". Y concluye el Tribunal (FJ. 6): "nos hallamos ante un precepto regulador de una materia perteneciente al régimen estatutario de los funcionarios integrados en el Cuerpo nacional de Policía, y respecto del que no es posible apreciar la existencia de una relación directa con la previsión de ingresos o habilitación de gastos públicos que definen la política económica general del Gobierno, so pena de que se adopte un criterio excesivamente abierto y, por ende, inoperante, de los instrumentos directamente relacionados con los criterios que definen la política económica de aquél".

determinados requisitos temporales puestos de altos cargos. Tras hacer un exhaustivo recordatorio de resoluciones anteriores sobre la materia funcional, el Tribunal (FJ. 5), con base al contenido y finalidad del precepto impugnado ("Su objeto no es otro que la creación de un complemento retributivo atribuido a determinados cargos públicos"), sostiene que éste "tiene una relación directa e inmediata con los gastos que integran el Presupuesto"⁶⁸.

En la reciente sentencia 109/2001, se pronuncia sobre un precepto relativo a la prelación de créditos (en concreto, la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos vencidos y no satisfechos), recogido en el artículo 15 de la Ley 40/1980, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, en la redacción dada al mismo por la Disposición adicional novena de la Ley de Presupuestos 4/1990⁶⁹; el Tribunal, que aporta alguna precisión a su doctrina (FJ. 5)⁷⁰, tras aplicar los tests del grado de conexión y de justificación de la inclusión (FJ. 6), concluye que la norma cuestionada tiene una repercusión directa sobre los ingresos de la Seguridad Social, y "por ende, una legitimación suficiente para servirse del vehículo de la Ley de Presupuestos"⁷¹.

⁶⁸ Manifiesta el Tribunal (FJ. 6): "es evidente que el citado artículo no forma parte de lo que hemos venido en denominar contenido mínimo, necesario e indispensable de estas Leyes, al no representar la expresión cifrada de ingresos o la habilitación de gastos. Hemos pues de centrarnos en su contenido posible o eventual y desde esta perspectiva debe declararse que el precepto cuestionado tiene una relación directa e inmediata con los gastos que integran el Presupuesto, ya que su objeto no es otro que la creación de un complemento retributivo atribuido a determinados cargos públicos". Esa conclusión, a juicio del Tribunal, no queda desvirtuada por el "el hecho de que el precepto previsiblemente afecte a un número limitado de funcionarios", que pudiera "poner de manifiesto que su regulación no incide en los criterios de política económica general", pues tal dato "no es suficiente para negar la repercusión directa de los complementos retributivos regulados en los gastos presupuestados".

Hay cuatro votos particulares, los formulados por P. Cruz Villalón, P. García Manzanao, J.D. González Campos (al que se adhiere V. Conde Martín de Hijas) y M. Jiménez de Parga y Cabrera (al que se presta su adhesión R. de Mendizábal Allende). El enunciado en primer lugar, disidente con la doctrina del Tribunal (aunque concurrente con la decisión del Pleno) y los restantes, que expresan desacuerdo con la aplicación de la doctrina al caso.

⁶⁹ Ese precepto, que sufrió una primera modificación a través del artículo 26 de la Ley presupuestaria 33/1987, hace expresa remisión al Código Civil (artículo 1924) y al Código de Comercio (artículo 913). Posteriormente, el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, asume en su artículo 22 el contenido del precepto examinado.

⁷⁰ En esta resolución, identifica las dos condiciones exigidas en su doctrina con las nociones de conexión "económica" y "presupuestaria". En efecto, manifiesta (FJ. 5, *in fine*): "la realización de una modificación sustantiva o la inclusión de disposiciones de carácter general está necesitada, para salvaguardar su legitimación constitucional conforme a lo expuesto, de una conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del Presupuesto), so pena de quedar huérfana de justificación (STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ. 4)".

⁷¹ Tras anticipar la constitucionalidad de la disposición impugnada, son dos los datos que utiliza en su argumentación (FJ. 6). En primer lugar, la relación directa con la previsión de ingresos presupuestarios. Según el Tribunal "no cabe duda de la estrecha relación de la norma impugnada con la previsión de ingresos. En efecto, aunque es cierto que el propio Informe de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social de fecha 5 de junio de 1995 -aportado por el Abogado del Estado en la cuestión núm. 1522/1995- reconoce la imposibilidad de cifrar la posible variación del presupuesto de la Seguridad Social, también lo es que el mismo pone expresamente de manifiesto el <notable incremento de los ingresos por cuotas en la mayoría de los procesos concursales> como consecuencia de la modificación operada; lo que es lógico. La concesión de una mejor posición en el orden de prelación de los créditos pendientes tiene una incidencia efectiva en los ingresos de la Seguridad Social, con lo cual, y sólo por este motivo, queda sobradamente justificada su presencia en la Ley de Presupuestos". A lo que añade: "la modificación operada tiende a reforzar las posibilidades recaudatorias del sistema de la Seguridad Social, es decir, se presenta como un instrumento dirigido a ordenar

2. La identificación de materias que integran el contenido eventual de estas leyes en las prácticas legislativa, judicial y consultiva.

A) En la práctica legislativa.

La incidencia de la jurisprudencia constitucional en el legislador presupuestario es manifiesta. Buena muestra de ello se encuentra en las manifestaciones vertidas por el propio legislador en algunas leyes de presupuestos (claramente, en las exposiciones de motivos y/o preámbulos de las Leyes 33/1987, 37/1988, 31/1990, 21/1993, 41/1994, 54/1999 y 13/2000). Ahora bien, tal incidencia se proyecta de forma diversa, o con efectos dispares, antes y después de la STC 76/1992. En efecto, en alguna de esas leyes previas a 1992, el propio legislador justifica o ampara la ampliación del ámbito material de estas leyes precisamente en la jurisprudencia constitucional⁷². Pero con posterioridad a esa sentencia, el legislador se ve obligado a la reducción del ámbito material de estas leyes; por ejemplo, de forma significativa, esa impronta de la jurisprudencia constitucional se proyecta claramente sobre la ordenación general de la materia tributaria⁷³. Ahora bien, nos llama la atención el dato de que en algunas de estas leyes el legislador exprese su

la acción de la Seguridad Social en los procedimientos de recaudación ejecutiva de las cuotas de la Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta, anticipando en la prelación de créditos a la Tesorería General de la Seguridad Social sobre cualesquiera otros acreedores. De esta manera, se producirá un incremento recaudatorio de tales deudas en vía ejecutiva con el consiguiente efecto positivo en los Presupuestos de la Seguridad Social".

En segundo lugar, la disposición impugnada representa un elemento de política económico-fiscal del Gobierno. En este sentido, explica el Tribunal que la adecuación del sistema impositivo a las nuevas necesidades de orden económico y social previstas para 1990 "se realizó por el Real Decreto-ley 7/1989, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, con lo cual, la LPGE 1990 no contenía ninguna regulación tributaria sustantiva <limitándose a tratar determinados aspectos relacionados con la gestión, como es la recaudación de las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública>. De ahí, entonces, que la adopción de medidas dirigidas a reducir la presión fiscal de los ciudadanos debía ir acompañada necesariamente de un reforzamiento de las potestades de gestión tributaria, en orden a compensar la reducción recaudatoria con un incremento de las posibilidades de recaudación en vía ejecutiva. Es decir, nos encontramos con una disposición que, no sólo guarda una relación directa con los ingresos del Estado, sino que, además, representa un elemento de la política económico-fiscal del Gobierno".

La sentencia del Pleno se acompaña de un voto particular del mismo ponente el magistrado V. Conde Martín de Hijas (al que prestan su adhesión P. García Manzano, F. Garrido Falla y G. Jiménez Sánchez), disidente con la aplicación de la doctrina al presente caso.

⁷² Para el legislador presupuestario anterior a 1992, la tendencia expansiva de las leyes de presupuestos encuentra amparo en la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 134.2 CE de ese momento. Una significativa muestra: cuando la ampliación del ámbito material de estas leyes llega a uno de sus puntos más álgidos, en la exposición de motivos de la Ley 33/1987, de PGE para 1988, se afirma: "la inflación de las disposiciones adicionales conforme se ampliaba el ámbito de la ley al amparo de la doctrina que iba dictando el Tribunal Constitucional".

⁷³ Ya hemos dado noticia en el Capítulo anterior (apartado IV.4.A) de que en el ámbito de la ordenación general tributaria, hasta la STC 76/1992, el legislador presupuestario ha procedido de forma sistemática a la reforma de preceptos recogidos en la Ley General Tributaria. Ahora bien, tras esa resolución, un cambio radical experimenta el legislador en su actuación. Desde entonces, la ley de presupuestos no ha incidido en el ámbito material de la Ley General Tributaria. Ello es así porque el legislador, conforme a la referida jurisprudencia constitucional (sobre todo, vertida en las SSTC 76/1992 y 195/1994), considera la materia general tributaria como ajena al contenido lícito de las leyes de presupuestos. Así, la aprobación de la Ley 25/1995, de 20 de julio, de modificación parcial de la LGT, viene motivada por la jurisprudencia constitucional sobre los límites al contenido material de las leyes de presupuestos estatales.

duda acerca de si la referida doctrina constitucional permite acotar o identificar con precisión las materias susceptibles de integrar el contenido eventual de las leyes de presupuestos⁷⁴. Es precisamente esa duda la que motiva (así lo entiende y justifica de forma expresa el propio legislador) el nacimiento de las leyes de acompañamiento presupuestarias⁷⁵. En otras ocasiones, la incidencia de la jurisprudencia constitucional sobre el legislador presupuestario puede calificarse de "dispar en el tiempo". Por ejemplo, un buen observatorio de ello se encuentra en la ordenación general de la materia presupuestaria⁷⁶.

En suma, esa incertidumbre, puesta expresamente de manifiesto por el legislador, revela que esa jurisprudencia constitucional presenta fisuras, sobre todo en lo que atañe a los criterios para la delimitación del contenido eventual de estas leyes⁷⁷.

B) En los Tribunales de Justicia ordinarios.

También los Tribunales de Justicia ordinarios han tenido ocasión de pronunciarse sobre los límites al contenido material de las leyes de presupuestos estatales. A continuación, a partir de la selección de algunos casos (que consideramos de cierta relevancia o significación), informamos del tratamiento que los Tribunales de Justicia ordinarios han dispensado a esta difícil cuestión. Resulta conveniente que adelantemos la idea de que esa tarea de aplicación jurisdiccional presenta en muchos casos problemas, derivados sobre todo de las dificultades que puede

⁷⁴ Aunque ello no siempre es así. Va a depender de la materia en cuestión. Por ejemplo, esa duda no la expresa el legislador cuando se trata de la regulación en ley de presupuestos de las pensiones públicas ("materia que se adapta al singular contenido de la Ley de Presupuestos"; véase el preámbulo de la Ley de Presupuestos 21/1993, en donde cita la jurisprudencia constitucional -STC 83/1993- como amparo de la inclusión en ley de presupuestos de esa regulación material).

⁷⁵ Véase la exposición de motivos de la Ley 41/1994, de PGE para 1995.

⁷⁶ Quizás porque hay "tiempo del legislador" y "tiempo de la jurisprudencia". Nos remitimos al apartado IV.4.A del Capítulo Primero.

⁷⁷ Además, a diferencia de lo acontecido con anterioridad a la sentencia 76/1992, puede afirmarse una decidida repercusión de la mencionada jurisprudencia constitucional sobre el Gobierno, cuando aprueba anualmente a través de una Orden del Ministerio de Economía y Hacienda las normas para la elaboración de los PGE para el ejercicio económico siguiente. Recuérdese, éstas preceptúan la obligación de los Ministerios de remitir a la Secretaría de Estado de Hacienda las propuestas de normas de contenido presupuestario cuya inclusión en el articulado del anteproyecto consideren procedente, acompañadas de una memoria explicativa acerca de la relación o conexión con la materia estrictamente presupuestaria o con la política económica del Gobierno, con inclusión, en su caso, de la cuantificación del efecto de la propuesta normativa presupuestaria sobre los ingresos y gastos que se han de presupuestar. A este aspecto nos hemos referido también en el apartado IV.4.A del Capítulo Primero.

entrañar la verificación de si una concreta regulación material cumple las condiciones impuestas por el Tribunal Constitucional para encajar en el contenido constitucionalmente definido de estas leyes. Quizás lo dificultoso de ese cometido conduce a que en la práctica judicial, incluso con posterioridad a la STC 76/1992, como vamos a ver, las argumentaciones vertidas al respecto podamos tildarlas de la forma más diversa⁷⁸: muchas de ellas, pobres, escasas, lacónicas, o inexistentes; algunas, peculiares, e incluso desacertadas; pero también en otras ocasiones, ciertamente elaboradas, lo que revela un meritorio esfuerzo del órgano judicial.

Buena parte de esas resoluciones corresponden a Tribunales del orden contencioso-administrativo, y versan sobre una amplia gama de materias. A continuación, presentamos una selección de algunos casos⁷⁹.

1. En relación a los gastos de personal al servicio del sector público, la regulación consistente en la retribución de determinados empleos militares que pasen a petición propia a la situación de reserva (Disposición adicional decimosexta de la Ley 31/1990). El TS, sin ambages, afirma que la materia que regula esa disposición "guarda una relación directa con el contenido propio" de estas leyes⁸⁰.

2. Por lo que se refiere a las pensiones públicas, las normas relativas a su revalorización (artículos 46 y 48 de la Ley 37/1988) o a la fijación de límites máximos a las mismas (Disposición adicional quinta de la Ley 74/1980 y posteriores leyes de presupuestos que han establecido tales límites). El TS, que reproduce literalmente la jurisprudencia constitucional al respecto, considera que se trata de una materia que puede incardinarse dentro del contenido de las leyes de presupuestos,

⁷⁸ Ello es consecuencia del mayor o menor conocimiento (en más de un caso, de flagrante desconocimiento) y seguimiento de la jurisprudencia constitucional por parte de los Tribunales de Justicia.

⁷⁹ Seguimos la misma clasificación e idéntico orden que el ofrecido en el apartado IV.4.A del Capítulo Primero. Esto es: los gastos de personal al servicio de las Administraciones Públicas; las pensiones públicas; la Seguridad Social; la organización del sector público; la materia general tributaria; algunos tributos en particular; o, incluso, preceptos sin contenido material o sustantivo.

⁸⁰ STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 7 de junio de 1993 (Ponente: G. Lescure Martín). Haciéndose eco de la doctrina sentada en la STC 76/1992, se limita a decir (FD. Cuarto, *in fine*) que esa disposición "al señalar la retribución de los Coroneles y Capitanes de Navío que pasen a la situación de reserva, guarda una relación directa con el contenido propio de las Leyes de Presupuestos, por lo que también este motivo de inconstitucionalidad debe ser desestimado".

por su repercusión en la reducción del gasto público y su estrecha vinculación a "la apreciación de la coyuntura económica del momento"⁸¹.

3. En el ámbito de la Seguridad Social, la norma relativa a la autorización al Gobierno para la integración del colectivo de funcionarios de la Administración Local en el Régimen General de la Seguridad Social (Disposiciones transitorias terceras de las Leyes 31/1991 y 39/1992). En este caso, tras un razonamiento muy elaborado, el TS aprecia la conexión de la materia con el contenido propio de las leyes de presupuestos, habida cuenta de que, entre otras razones, "es evidente la relación directa de la integración autorizada con el objeto de los Presupuestos, puesto que una vez efectuada la integración ésta tiene proyección económica presupuestaria"⁸².

4. Respecto de la organización del sector público, la normativa atinente a la autorización al Gobierno para la reordenación de organismos autónomos y entidades públicas creadas por Ley (por ejemplo, la creación del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas y la supresión de los Patronatos de Casas Militares del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire; artículo 80 de la Ley 4/1990). El TS, que no hace referencia alguna a la jurisprudencia constitucional, considera que, por su finalidad y su ubicación dentro de la Ley de

⁸¹ En lo que afecta a la revalorización de pensiones de clases pasivas, la STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 23 de abril de 1993 (Ponente: E. Cancero Lalanne). El órgano judicial recuerda (FD. Quinto) la jurisprudencia constitucional vertida en las sentencias 134/1987 y 83/1993, resolución esta última que resuelve directamente el problema; en este sentido, afirma el TS (FD. Octavo) "nada se opone al establecimiento de un tope temporal a las pensiones públicas en las Leyes presupuestarias, habida cuenta que ese límite repercute en la reducción del gasto público, que constituye el objeto específico de estas normas, y además aparece estrechamente vinculado a la apreciación de la coyuntura económica del momento, de manera que es racional que se mantenga o altere, a la vista de las previsiones presupuestarias de cada año".

Por lo que atañe a la fijación de límites máximos a las pensiones públicas, se pronuncia el TS en su sentencia (Sala 3ª, Sección 6ª) de 17 de diciembre de 1996 (Ponente: F.J. Hernando Santiago). Aquí, se remite a las SSTC 27/1981 y 83/1993, que dan solución al problema, dado que (FD. Noveno, reproduciendo parte del FJ. 5 de la última de las sentencias mencionadas): "no puede negarse que su fijación se halla ligada a consideraciones cambiantes, y basadas en la apreciación de las disponibilidades y necesidades de cada momento, la dirección de la política económica, que encuentran perfecto acomodo en disposiciones presupuestarias con vocación de vigencia anual".

⁸² STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 29 de septiembre de 1995 (Ponente: M. Murillo Martín de los Santos). En el FD. Cuarto, el TS, tras exponer la jurisprudencia vertida en las SSTC 65/1987, 76/1992, 178/1994 y 195/1994, afirma: "no obstante la rotundidad de tal doctrina no la consideramos aplicable al caso de autos, al no ser ajena al contenido de la Ley de Presupuestos, las Disposiciones Transitorias Terceras de las Leyes 31/1991 y 39/1992, en las que se autoriza al Gobierno a efectuar la integración, pues la pervivencia del régimen de la MUPAL, desde el año 1985, se han mantenido por la habilitación otorgada por las correspondientes Leyes de Presupuestos y, además, es evidente la relación directa de la integración autorizada con el objeto de los Presupuestos, puesto que una vez efectuada la integración ésta tiene proyección económica presupuestaria". A ello añade: "A mayor abundamiento, es de tener en cuenta que el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, estableció, en su Disposición Adicional que un Presupuesto-Resumen de la MUPAL, se uniera a los Presupuestos Generales del Estado, dato este que también pone de relieve la conexión de la materia con el contenido propio de la Ley de Presupuestos"; "Debemos, por tanto rechazar el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad". Por último, considera también el TS: "Y valoramos, además, para tal rechazo la Sentencia 65/1987, de 21 de mayo, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Disposición Adicional Quinta de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1984, en la que se disponía la integración en el Régimen General de la Seguridad Social del personal activo y pasivo de diversas entidades, entre ellos la Mutualidad de Previsión".

Presupuestos para 1990, el precepto forma parte del contenido propio de estas leyes, al contribuir a la racionalización y reducción del gasto público⁸³.

5. En lo relativo a la ordenación general de la materia tributaria, el precepto regulador de la composición y forma de utilización del Número de Identificación Fiscal (artículo 113 de la Ley 33/1987); se trata de una materia, afirma lacónicamente el TS, cuya "relación con la política económica del Gobierno es evidente y no necesita ser razonada"⁸⁴. O el precepto referido al recargo tributario de demora (artículo 61.2 LGT en la redacción dada por la Disposición adicional trigésima primera de la Ley 46/1985); a juicio de la Audiencia Nacional, que desarrolla un loable esfuerzo argumentativo y una densa fundamentación, el precepto encaja en la categoría conceptual del contenido eventual definida por la jurisprudencia constitucional, al incidir de forma directa en la materia presupuestaria y la dirección de la política económica del Gobierno⁸⁵. Consideramos menester apuntar que en esta resolución el órgano judicial rechaza expresamente el análisis del referido precepto de la ley de presupuestos desde la perspectiva de los límites que para la materia tributaria expresa el artículo 134.7 CE⁸⁶: según esta forma de proceder, el examen de la constitucionalidad de las modificaciones de la Ley General Tributaria por ley de presupuestos pasa por ver si tales modificaciones integran el contenido eventual, con independencia de la existencia de previa

⁸³ Con pronunciamiento en la STS (Sala 3ª, Sección 3ª) de 16 de marzo de 1992 (Ponente: J.M. Sanz Bayón). Tras recordar que ese precepto integra la figura jurídica de la deslegalización de una determinada materia, el TS (FD. Quinto), que no cita jurisprudencia constitucional, afirma: "El artículo 80 de esta Ley 4/1990 se encuentra contenido en el Título VII, bajo la rúbrica <Disposiciones sobre la organización y los sistemas de gestión económica y financiera del Sector Público> y respondiendo a esta finalidad, no hay razón para estimar que no debe formar parte del contenido propio de una Ley de Presupuestos autorizar al Gobierno, al objeto de contribuir a la racionalización y reducción del gasto público, a refundir o modificar la regulación de los organismos autónomos y entidades públicas creadas por Ley". A lo que agrega: "hemos también de resaltar, que el Real Decreto recurrido guarda relación con la materia económica presupuestaria". En idéntico sentido, la STS (Sala 3ª, Sección 6ª) de 17 de marzo de 1992 (Ponente: F.J. Hernando Santiago; hay voto particular de D. Rosas Hidalgo).

⁸⁴ STS (Sala 3ª, Sección 2ª) de 7 de noviembre de 1992 (Ponente: J.L. Martín Herrero). El Tribunal (FD. Cuarto), tras exponer una breve síntesis de la doctrina del Tribunal Constitucional (pero sin citar sentencia alguna), concluye de esa forma tajante la conexión del precepto con la política económica gubernamental.

⁸⁵ Sentencia de la Audiencia Nacional (CA, Sección 2ª) de 19 de noviembre de 1996 (Ponente: J.I. Moreno Fernández). En esta resolución, partiendo de que el precepto ya fue declarado ajustado al artículo 31.1 CE por STC 164/1995, el órgano judicial analiza si la modificación operada por la Disposición adicional trigésima primera de la Ley 46/1985 en el artículo 61.2 LGT excede del contenido eventual. A ello dedica los FF.DD. Cuarto, Quinto y Sexto. Tras citar de forma pormenorizada la hasta entonces jurisprudencia constitucional sobre el contenido eventual de las leyes de presupuestos estatales (SSTC 27/1981, 65/1987, 65/1990, 76/1992 y 195/1994), y previo análisis de la naturaleza jurídica de la norma cuestionada (que afecta al régimen general de los tributos, que no a un tributo concreto), concluye que la misma encaja en el contenido eventual definido por el Tribunal, pues repercute de forma directa en la materia presupuestaria y en la dirección de la política económica del Gobierno.

⁸⁶ Pues, afirma la Audiencia Nacional, "la previsión recogida recogida en el artículo 61.2 de la Ley General Tributaria es la de una norma general aplicable a todos los tributos, que no encaja en el ámbito conceptual previsto en el citado artículo 134.7".

habilitación por ley tributaria sustantiva que exige el precitado artículo constitucional. Este *modus operandi* de la Audiencia Nacional, que debemos considerar correcto por mor de la letra del artículo 134.7 CE y la jurisprudencia constitucional sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos, contrasta con la actuación, creemos que desacertada, de algún Tribunal de Justicia.

Así es. También los órganos judiciales han conocido regulaciones concernientes a tributos en concreto. En este ámbito material, como acabamos de mencionar, algún Tribunal, con un razonamiento ciertamente peculiar, ha reconducido el problema del posible acomodo en leyes de presupuestos de alguna de estas normas (préstese atención, referentes a tributos en particular, que no a la ordenación general tributaria) desde la óptica del artículo 134.2 CE, que no desde los límites materiales impuestos expresamente por el artículo 134.7 CE. Esta forma de ver o de enfocar la cuestión, pensamos que desatinada y peligrosa, se ha practicado en relación al precepto sobre la elevación del tipo aplicable a las tasas sobre el juego (artículo 83 de la Ley 31/1991 y artículo 79 de la Ley 39/1992)⁸⁷. También algún órgano judicial, con un planteamiento particular pero respetuoso con la letra de la Constitución, conecta la regulación de los tributos en concreto con el contenido eventual de estas leyes (dada la incidencia de los tributos en los ingresos presupuestarios y en la política económica en su faceta o dimensión tributaria), pero con la limitación material expresa del artículo 134.7 CE. Esto ha sucedido con la norma consistente en la supresión de las exenciones del IRPF de las pensiones por incapacidad o invalidez permanente (a través de la modificación por el artículo 62 de la Ley presupuestaria 21/1993 del artículo 9.1.c) de la Ley 18/1991,

⁸⁷ Según el TSJ de Baleares, basta que la norma tributaria pueda integrarse dentro del contenido eventual para superar la prohibición de la modificación tributaria en los términos del artículo 134.7 CE. Véase la STSJ (CA) de Baleares núm. 23/1995, de 17 de enero (Ponente: J. López Gaya); en ésta, tras recordar la STC 126/1987 y la evolución normativa de la tasa fiscal sobre el juego, manifiesta (FD. Cuarto): "como advierte el Tribunal Constitucional, en la comentada Sentencia 126/1987, la Ley a que se refiere dicho precepto constitucional <es aquella que, como núcleo fundamental, contiene la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, es decir, las previsiones de ingresos y autorizaciones de gastos para un ejercicio económico determinado> pudiendo incluirse dentro de la misma materias que no sean estrictamente presupuestarias, como son las tributarias, dentro de los límites derivados de la propia Constitución, por lo que, en definitiva, no puede entenderse que sea de aplicación al art. 83 de la Ley 31/1991, de Presupuestos del Estado, la prohibición conferida en el art. 134.7 de la Constitución". En idéntico sentido, la STSJ (CA) de Baleares núm. 786/1995, de 10 de octubre (Ponente: P. Delfont Maza); con el mismo planteamiento, si bien considerando la elevación del tipo aplicable a las tasas no sólo en el referido artículo 83 de la Ley 31/1991 sino también en el 79 de la Ley 39/1992: STSJ (CA) de Baleares núm. 666/1996, de 17 de diciembre (Ponente: G. Fiol Gomila); STSJ (CA) de Baleares núm. 479/1997, de 14 de octubre (Ponente: A.F. Capó Delgado), STSJ (CA) de Baleares núm. 576/1997, de 7 de noviembre (Ponente: P. Delfont Maza).

reguladora de ese Impuesto)⁸⁸.

6. Finalmente, otros preceptos que se consideran sin contenido material o sustantivo. Así, la norma concerniente a la declaración de utilidad pública, a los efectos de expropiación forzosa, de la construcción de nuevos centros penitenciarios (Disposición adicional decimocuarta de la Ley 33/1987). En opinión del TS, ese precepto no regula con carácter general materia alguna, por lo que no se le pueden aplicar los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos del Estado definidos por la jurisprudencia constitucional⁸⁹.

También los órganos jurisdiccionales del orden social, por posible vulneración del artículo 134.2 CE, han conocido algunas regulaciones materiales⁹⁰. Seguidamente, traemos a colación algunos casos.

1. Por lo que toca a las pensiones, los preceptos que fijan un límite máximo de las pensiones públicas (con reiteración en diversas leyes de presupuestos) o los que atienden a la concurrencia de las mismas con cargo a la Seguridad Social y a la Mutualidad de Funcionarios (artículo 9.1 de la Ley 44/1983). Aquí, algunos Tribunales ciñen su juicio a la afirmación de que se trata de una materia que inequívocamente integra el contenido

⁸⁸ STSJ (CA) de Asturias núm. 970/1996, de 27 de septiembre (Ponente: L. Querol Carceller). Con seguimiento de la STC 27/1981, según este Tribunal (FD. Segundo) "No ofrece ninguna duda que las cuestiones relacionadas con los impuestos inciden sobre la política económica del Gobierno, integrando parte del contenido eventual y posible de las Leyes de Presupuestos, sin embargo éstas para regular materias tributarias, tienen otra limitación constitucional, la contemplada en el apartado 7 del citado artículo 134 CE, la prohibición de crear tributos y la posibilidad de modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea". Por tanto, este Tribunal integra la materia relativa a los tributos en concreto dentro del contenido eventual de las leyes de presupuestos, pero con la limitación constitucional expresa del 134.7 CE.

⁸⁹ STS (Sala 3ª, Sección 6ª) de 7 de mayo de 1996 (Ponente: J.E. Peces Morate). El TS (FD. Segundo), tras citar jurisprudencia constitucional (sentada en las SSTC 63/1986, 65/1987, 134/1987, 76/1992, 178/1994 y 16/1996), manifiesta: "dicha declaración genérica de utilidad pública tiene la naturaleza de un acto legislativo y, por consiguiente, no regula con carácter general una determinada materia, careciendo por ello de contenido sustantivo, ni afecta a la estructura de los procesos o al régimen jurídico de cualquier órgano o institución". Por ello, "no cabe deducir de la doctrina emanada del Tribunal Constitucional en relación con el significado y finalidad de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, contempladas por el artículo 134 de la Constitución, que una disposición contenida en dicha Ley no sea medio idóneo para declarar genéricamente la utilidad pública para proceder a la expropiación forzosa". En idéntico sentido, véase el FD. Cuarto de la posterior STS (Sala 3ª, Sección 5ª) de 6 de octubre de 1998 (Ponente: J.M. Sanz Bayón).

En este ámbito, también podemos citar la norma referente a la prórroga de delegación legislativa al Gobierno para aprobar el Texto Refundido de la Ley del Suelo (Disposición final quinta de la Ley 31/1991). En relación a este precepto, antes del pronunciamiento recaído en la STC 61/1997, un TSJ decide no elevar la duda de constitucionalidad, si bien por considerar que la validez del fallo no depende de la aplicación al caso concreto de la mencionada Disposición. Esto ocurre en la STSJ (CA) de Baleares núm. 27/1997, de 24 de enero (Ponente: P. Delfont Maza). En el FD. Segundo, tras recordar brevemente la doctrina del TC (sentencias 76/1992 y 195/1994, sentencia esta última donde se cuidó el TC de declarar que el pronunciamiento de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad no entrañase, "por exigencia del principio de seguridad jurídica -artículo 9.3 CE-", la nulidad de los actos administrativos firmes anteriores a la publicación de dicha sentencia), afirma el TSJ de Baleares: "aunque se abriese camino la supuesta inconstitucionalidad de la Ley 31/1991 por lo que se refiere a la rehabilitación de la delegación legislativa que daría lugar al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, debe tenerse en cuenta que ello comportaría que estuviesen en vigor las normas refundidas, es decir, la anterior Ley del Suelo y la Ley de Reforma de 1990, donde se contemplaban idénticos supuestos de hecho y las mismas consecuencias jurídicas".

⁹⁰ Nuevamente, seguimos idéntica clasificación y orden que el expuesto en el apartado IV.4.B del Capítulo Primero. Recuérdese, las pensiones públicas, y la Seguridad Social y Mutualidades de Funcionarios.

propio de las leyes de presupuestos estatales⁹¹.

2. Y en relación a la Seguridad Social y Mutualidades de Funcionarios, los Tribunales de Justicia han conocido en numerosas ocasiones el precepto concerniente a la asimilación de las entidades gestoras de la Seguridad Social y de la Tesorería General de la Seguridad Social a los efectos de pago de intereses de demora, de conformidad con lo previsto en la Ley General Presupuestaria (artículo 13.7 de la Ley 33/1987). En sus resoluciones, aseguran que se trata de una materia que afecta directamente a los ingresos y gastos del Estado⁹². La misma aserción formula el TS al conocer la norma sobre la integración del Montepío de Funcionarios de la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales en el Fondo Especial de la Mutualidad de Funcionarios de la Administración Central del Estado (Disposición adicional vigésima primera 15ª de la Ley 50/1984)⁹³.

C) En algunos órganos consultivos.

En el ejercicio de su función consultiva, el Consejo de Estado, que vela por la observancia de la Constitución y del resto del Ordenamiento jurídico y en su caso por la oportunidad o conveniencia del asunto sometido a consulta (artículo 2.1 de su Ley Orgánica 3/1980), advierte de los posibles desajustes constitucionales, y también técnicos, de las normas objeto de dictamen. En relación a los excesos materiales de las leyes de

⁹¹ Acerca de la fijación de un límite máximo de las pensiones públicas (en normas contenidas en las Leyes 37/1988, 4/1990 y 31/1990), la STSJ (Social) de Cataluña de 29 de junio de 1992 (Ponente: M.L. Arastey Sahún), con cita de las SSTC 27/1981 y 134/1987 (no de la importante 76/1992, pese a tratarse ésta de una sentencia anterior), considera que la actuación del legislador "se ajusta al contenido propio de las Leyes de Presupuestos" (FD. Primero). En parecido sentido, sobre la concurrencia de pensiones con cargo a la Seguridad Social y a la Mutualidad de Funcionarios (artículo 9.1 de la Ley 44/1983), véase el FD. Segundo de la STSJ (Social) del País Vasco de 25 de septiembre de 1992 (Ponente: M. Díaz de Rabago Villar).

⁹² En la STS (Social) de 27 de abril de 1993 (Ponente: L. Bris Montes), con seguimiento (FD. Tercero) de la doctrina del TC (vertida en las sentencias 27/1981, 84/1982, 63/1986, 134/1987 y 76/1992), concluye que se trata de una materia con incidencia directa en el estado de ingresos y gastos presupuestarios (FF.DD. Tercero, Cuarto y Quinto). En el mismo sentido, las posteriores SSTS (Social) de 29 de abril de 1993 (Ponente: B. Varela Autrán); de 14 de julio de 1993 (Ponente: L. Bris Montes); de 27 de octubre de 1993 (Ponente: A. Martín Valverde); de 9 de febrero de 1994 (Ponente: M. Sampedro Corral); de 19 de junio de 1995 (Ponente: A. Fernández López); y de 17 de enero de 1996 (Ponente: R. Martínez Emperador). Sobre el mismo precepto, las SSTSJ (Social) del País Vasco de 23 de septiembre de 1992 (Ponente: M.M. Zorrilla Ruiz) y de 28 de octubre de 1993 (Ponente: I. Álvarez Sacristán), en donde, tras recordar las SSTC 84/1982 y 63/1986, afirma que "no cabe duda que lo que afecta al patrimonio de la Seguridad Social, afecta también a los ingresos y gastos del Estado" (FD. Segundo).

⁹³ STS (Social) de 11 de febrero de 1994 (Ponente: P.M. Cachón Villar). En esta resolución, con mención de la jurisprudencia constitucional (SSTC 63/1986 y 76/1992), el TS afirma que la Disposición respeta los límites materiales que respecto de las leyes de presupuestos estatales ha definido el Tribunal Constitucional (FD. Séptimo).

presupuestos, las advertencias de ese órgano consultivo apuntan contadas veces hacia una posible violación de la Constitución, pero siempre a un problema de deficiente técnica legislativa⁹⁴. En este sentido, con base en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos, ha expresado su parecer en relación a variadas materias⁹⁵. Vamos a ver que esa tarea no ha sido cómoda, por razón de las dificultades que pueden presentarse a la hora de determinar si una regulación material encaja o no en el contenido de estas leyes definido por la jurisprudencia constitucional⁹⁶. Exponemos acto continuo una tría de esos Dictámenes.

1. En relación al ámbito material de la función pública, el Dictamen núm. 859/1992. La consulta se centra en un proyecto de Decreto sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación nacional. Tal proyecto normativo hallaba su norma habilitante en el artículo 99 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, en la redacción dada a este precepto por la Disposición adicional octava de la Ley de Presupuestos 31/1991. El Consejo de Estado advierte sobre el posible vicio de origen del proyecto de reglamento consultado, por razón del eventual desajuste de la ley de cobertura con la jurisprudencia constitucional sobre el contenido facultativo de las leyes de presupuestos del Estado (vertida por aquel entonces en las sentencias 63/1986, 65/1987, 126/1987 y 76/1992); en otros términos, ese (potencial) vicio radicaría en la regulación por ley de presupuestos de una materia, la provisión de puestos de trabajo de funcionarios con habilitación nacional, que difícilmente puede tener cobijo en estas leyes, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional. De ahí la propuesta del Consejo de Estado: "Tal vez resulte conveniente que, abandonando por el momento la tramitación del Proyecto, se haga

⁹⁴ Desde esta última perspectiva, consúltese lo que dijimos en el apartado IV.4.B del Capítulo Primero.

⁹⁵ Otra vez, adoptamos la misma clasificación e igual orden expositivo que el apuntado en el apartado IV.4.B del Capítulo Primero. Esto es, las materias relativas a los ámbitos de la función pública, la Seguridad Social y la ordenación general de los tributos.

⁹⁶ Debemos señalar que en estas actuaciones, al dictaminar sobre la base de consultas centradas en proyectos de normas reglamentarias, el Consejo de Estado procede al examen de si la regulación material incorporada en la ley presupuestaria de cobertura tiene acomodo en el contenido constitucional de las leyes de presupuestos estatales. En ese análisis utiliza los criterios definidos por la jurisprudencia constitucional.

uso por el Gobierno de la iniciativa legislativa que le corresponde (artículo 87.1 de la Constitución) con el designio de que una Ley ordinaria modifique el artículo 99 de la Ley 7/1985 (o con el contenido y alcance que se considere) y derogue la mencionada disposición adicional, proporcionando así al régimen de provisión de puestos de trabajo, reservados a funcionarios de Administración Local, con habilitación nacional, una cobertura adecuada para su desarrollo reglamentario"⁹⁷.

2. En el ámbito de la Seguridad Social, a una solución no tan extrema como la sugerida anteriormente llega en su Dictamen núm. 271/1993, acerca del proyecto de Decreto de integración en el Régimen de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local. Ese proyecto encontraba cobertura en las Disposiciones adicionales terceras de las Leyes de Presupuestos 31/1991 y 39/1992. El Consejo de Estado, nuevamente a la luz de la jurisprudencia constitucional (en aquel momento, recaída en las sentencias 63/1986, 65/1987, 126/1987 y 76/1992), considera en relación a este aspecto la corrección jurídica del proyecto de reglamento, dado que esas disposiciones adicionales de las leyes de presupuestos habilitantes sí encuentran acomodo en el contenido constitucionalmente definido de estas leyes. En este sentido, afirma que "es evidente la relación directa de la integración autorizada con el objeto directo de los Presupuestos, puesto que la proyección económica del sistema diseñado introduce factores relevantes en la previsión presupuestaria"⁹⁸.

3. A parecida conclusión, en esta ocasión acerca de la ordenación general de los tributos, llega en su Dictamen núm. 780/1993. La norma objeto de consulta es el proyecto de Decreto de modificación del artículo 15 del Real Decreto 338/1990, de 9 de marzo, de regulación de la composición y forma de utilización

⁹⁷ Véase el Dictamen núm. 859/1992, de 25 de junio de 1992, *Consejo de Estado. Recopilación de la doctrina legal, 1992*, Madrid, 1993, pp. 231 y ss. (Sección 3ª: "sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación nacional y Ley de presupuestos: insuficiencia como norma de cobertura").

⁹⁸ El razonamiento del Consejo de Estado: "Conviene recordar, en este punto, que la pervivencia del régimen actual de la MUNPAL, desde el año 1985, se ha mantenido por la habilitación otorgada por las correspondientes Leyes de Presupuestos. Por otra parte, es evidente la relación directa de la integración autorizada con el objeto directo de los Presupuestos, puesto que la proyección económica del sistema diseñado introduce factores relevantes en la previsión presupuestaria. No puede sostenerse, parece al Consejo de Estado, un desajuste de la Ley de cobertura con el sistema constitucional, tal y como puede inferirse de la jurisprudencia constitucional". Consúltese, el Dictamen núm. 271/1993, de 29 de marzo de 1993, *Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1993*, Madrid, 1994, pp. 1103 y ss. (Sección 3ª: "sobre el contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos. Integración en el Régimen de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local").

del Número de Identificación Fiscal, que tenía su norma habilitante en el artículo 113 de la Ley de Presupuestos 33/1987. El Consejo de Estado tiene en cuenta varios datos cuando examina y efectivamente concluye la debida vinculación de esa regulación material contenida en la ley de cobertura con el contenido lícito de las leyes de presupuestos estatales. Principalmente, "la relación estrecha del deber de información con la materia tributaria y en general con la política económica"⁹⁹.

También algunos órganos consultivos autonómicos expresan su parecer acerca del problema de la tendencia expansiva del contenido de las leyes de presupuestos estatales y autonómicas y del fundamento constitucional de los límites materiales al contenido de este tipo de normas¹⁰⁰. Asimismo, se pronuncian sobre si algunas regulaciones materiales ubicadas en estas leyes pueden integrar el contenido de las mismas. Muy decididamente, como dijimos, el Consejo Consultivo de Cataluña. En numerosas ocasiones ha dictaminado desde la perspectiva del artículo 134.2 CE sobre regulaciones materiales de naturaleza diversa¹⁰¹. En esa tarea, apreciamos dificultades cuando de lo que se trata es de identificar las materias que pueden cobijarse lícitamente en estas leyes¹⁰². Buena muestra de ello es que en algunos dictámenes, sobre la base de la jurisprudencia constitucional del momento, considera que determinadas materias no son susceptibles de integrarse en el contenido eventual; precisamente, algunas regulaciones que *a posteriori* el Tribunal Constitucional, de forma contraria, admite la licitud de la inclusión de las mismas dentro del contenido de las leyes de presupuestos. Veamos algunos casos.

1. En relación a las retribuciones del personal al servicio

⁹⁹ Tras recordar el contenido de su Dictamen núm. 53.176, de 28 de septiembre de 1989, en donde se pronunció acerca del proyecto reglamentario que después habría de convertirse en el Real Decreto 338/1990, de 9 de marzo, concluye ahora el Consejo de Estado que la materia regulada por la norma habilitante encaja en el contenido lícito de estas leyes. Varios son los aspectos que llevan a esa conclusión: "Se tiene presente la relación estrecha del deber de información con la materia tributaria y en general con la política económica, el tiempo que lleva vigente el Real Decreto 338/1990, la antigüedad de la norma habilitante y que la primera de las modificaciones de que ha sido objeto se llevó a cabo en norma legal distinta de la aprobatoria de los Presupuestos". Véase el Dictamen núm. 780/1993, de 17 de junio de 1993, *Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1993*, Madrid, 1994, pp. 26 y ss. ("sobre la correcta utilización de las Leyes de Presupuestos. Regulación de la composición y la forma de utilización del NIF").

¹⁰⁰ Aspectos a los que nos hemos referido en el apartado IV.4.B del Capítulo Primero.

¹⁰¹ De nuevo, seguimos idéntica clasificación y el mismo orden expositivo que el presentado en el apartado IV.4.B del Capítulo Primero: las materias relativas a las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas, el régimen local y las disposiciones tributarias.

¹⁰² Conviene recordar que en estos casos el Consejo Consultivo de Cataluña dictamina a solicitud del Parlamento o el Gobierno catalán con carácter previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

de las Administraciones Públicas ha conocido diversos preceptos. En su Dictamen 56/1984, la norma relativa a la fijación de un límite a las retribuciones del personal no laboral de la Administración autonómica, de los entes locales de su territorio y de los organismos dependientes de los mismos (artículo 2.2.b) y c) de la Ley de Presupuestos 44/1983). Tras exponer la jurisprudencia constitucional (recaída en las SSTC 27/1981 y 84/1982), estima que la inclusión del precepto en una ley de presupuestos podría considerarse constitucionalmente incorrecta, entre otras razones, porque la materia regulada "no se refiere directamente al <núcleo> presupuestario"¹⁰³. Contrariamente a lo expresado por este órgano consultivo, más tarde el Tribunal Constitucional, recuérdese en su sentencia 63/1986, entiende que ese mismo precepto entra dentro del contenido que puede albergar la ley de presupuestos (FJ. 12)¹⁰⁴.

2. En el ámbito del régimen local, el precepto relativo a la transferencia de funciones y servicios de Estado a las Corporaciones Locales (artículo 28 de la Ley de Presupuestos 44/1981). En su Dictamen 13/1982 considera que ese precepto, al versar estrictamente sobre el régimen local, puede resultar contrario al artículo 134 CE, dada la utilización (inadecuada) de la ley de presupuestos para la regulación de una materia no presupuestaria¹⁰⁵. Nuevamente, de forma contraria a esa opinión, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 84/1982, como sabemos, declara que el referido precepto respeta el artículo 134.2 CE, por suponer de forma clara la autorización específica

¹⁰³ En efecto, manifiesta (Fundamento V): "estimamos que podría considerarse constitucionalmente incorrecta la inclusión de los preceptos objeto de nuestro Dictamen en el seno de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, por dos razones: la primera, porque regulan una materia, el aumento de retribuciones del personal no laboral, que no se refiere directamente al <núcleo> presupuestario", y "la segunda, porque ni siquiera indirectamente se refiere a gastos a autorizar del <sector público estatal>, sino a unas retribuciones que han de ser de cargo de las Haciendas autonómicas o de los entes locales, con ingresos no necesariamente procedentes de fondos estatales". Véase el Dictamen 56/1984, de 24 de enero, *Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1984*, Barcelona, 1986, pp. 37 y ss., Fundamento V.

¹⁰⁴ De hecho, en un Dictamen posterior, el núm. 84/1985, el Consejo Consultivo catalán no examina desde la perspectiva del artículo 134.2 CE los preceptos relativos a: las retribuciones de todo el personal (funcionario y laboral) al servicio del sector público (artículos 10, 21, 22.1 y 24.2 de la Ley de Presupuestos 50/1984); o la atribución a la Administración estatal de la determinación reglamentaria de los límites máximos y mínimos de las retribuciones complementarias de los funcionarios de la Administración Local (Disposición adicional tercera de la Ley de Presupuestos 50/1984). Consúltense el Dictamen 84/1985, de 21 de enero, *Dictàmens emesos pel Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya, 1985*, Barcelona, 1987, pp. 9 y ss., Fundamento VI; Ponente: F. de Carreras Serra. En relación al citado artículo 10 de la Ley 50/1984, véase la STC 96/1990.

¹⁰⁵ En este Dictamen, el razonamiento del Consejo Consultivo (Fundamento II) es ciertamente elaborado. Téngase presente que en ese momento el Tribunal Constitucional no se había pronunciado acerca de los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos del Estado (tan sólo la STC 27/1981, pero referida al artículo 134.7 CE). El Consejo Consultivo considera que la inclusión de una disposición extraña a la presupuestaria en una ley de presupuestos, como es el caso que se plantea, puede restringir las competencias del poder legislativo (Fundamento II.2) y atentar contra la seguridad jurídica (Fundamento II. 4). Al respecto, el Dictamen 13/1982, de 26 de enero, *Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1981/1982*, Barcelona, 1984, pp. 149 y ss., Fundamento II; Ponentes: R. Vergés Cadanet y J.A. González Casanova.

de un gasto público (FJ. 3, *in fine*).

3. También ha dictaminado acerca de algunas disposiciones de naturaleza tributaria. Por ejemplo, en relación a la titularidad de la recaudación de determinados tributos locales (Disposición adicional decimotercera de la Ley de Presupuestos 9/1983). En su Dictamen 49/1983, con cita de la STC 84/1982, estima que esa Disposición respeta la Constitución, al regular una materia estrictamente de naturaleza tributaria, "no excesivamente distanciada de la presupuestaria"¹⁰⁶. Conforme a este Dictamen, la materia tributaria, por su proximidad a la presupuestaria, puede incluirse lícitamente en las leyes de presupuestos. Tal parecer, como sabemos, no es compartido por el Tribunal Constitucional, sobre todo a partir de la STC 76/1992.

Por último, este órgano consultivo autonómico no afronta desde la perspectiva de análisis del artículo 134.2 CE otras regulaciones materiales incorporadas en leyes de presupuestos. Sin embargo, conforme a los criterios definidos por la jurisprudencia constitucional, creemos que algunas de esas regulaciones presentarían una dudosa conexión con el contenido constitucionalmente definido de estas leyes¹⁰⁷.

3. Las dificultades que puede acarrear la determinación del contenido posible (un análisis crítico de esta jurisprudencia constitucional).

A) En el seno del propio Tribunal.

a) El contenido eventual y sus requisitos. Las precisiones del Tribunal. Alguna referencia al Derecho comparado.

¹⁰⁶ Afirma (Fundamento III.3): "la materia de que trata la Disposición adicional 13ª no puede estimarse excesivamente distanciada de la presupuestaria; es una materia complementaria y estrictamente de naturaleza tributaria, ya que se refiere a la recaudación de tributos, es decir, a uno de los aspectos de la gestión <de los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio>, que es la amplia expresión utilizada por el artículo 48 de la Ley General Presupuestaria". Consúltese el Dictamen 49/1983, de 3 de octubre, *Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya*, 1983, Barcelona, 1985, pp. 157 y ss., Fundamento III; Ponente: F. de Carreras Serra.

¹⁰⁷ Por ejemplo, en el ámbito de la materia general presupuestaria. En el Dictamen 142/1988 no examina desde la perspectiva constitucional del contenido de las leyes de presupuestos: a) la Disposición final primera de la Ley 33/1987, de prórroga durante 1988 de la autorización contenida en la Disposición final tercera de la Ley 21/1986, sobre elaboración del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (además, haciendo extensiva esa delegación legislativa a las modificaciones introducidas en la propia Ley de Presupuestos 33/1987, así como a la adaptación del texto refundido a la Constitución y a las leyes promulgadas con posterioridad al 4 de enero de 1977); o b) el artículo 123 de la Ley 33/1987, de modificación de la Ley General Presupuestaria de 1977, en el sentido de añadirle el Título IX: "De los entes territoriales", comprensivo de los artículos 152-154. Véase el Dictamen 142/1988, de 1 de marzo, *Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya*, 1988, Barcelona, 1989, pp. 61 y ss., Fundamentos III y V; Ponente: F. de Carreras Serra.

Hemos visto que el Tribunal elabora una doctrina conforme a la cual una regulación material sólo tiene cabida dentro del contenido posible de la ley de presupuestos estatal si cumple dos condiciones, que actúan a modo de pautas de constitucionalidad. Cuando aplica esa doctrina al caso concreto, el Tribunal realiza tanto un test del grado de "conexión material" (primer requisito) como de "justificación de la inclusión" (segundo requisito)¹⁰⁸.

Por la naturaleza y el contenido de esos dos criterios, de contornos imprecisos (sobre todo, el relativo al grado de conexión material "directa", "no general, accidental, secundaria o indirecta" con los criterios que definen la política económica general), el Tribunal se ha visto en la necesidad de darles una mayor precisión. En relación al primer requisito, en sus últimas resoluciones afirma que debe rechazarse un concepto desmesurado o amplio de la conexión con la materia presupuestaria o con la política económica del Gobierno, pues ello desbordaría la función constitucional que el artículo 134.2 CE otorga a las leyes de presupuestos del Estado¹⁰⁹. Además, al aplicar su doctrina al caso, como sabemos, opta por excluir del contenido posible de las leyes presupuestarias diversos grupos de normas¹¹⁰. A ello debe agregarse que las limitaciones al contenido de la ley de presupuestos no afectan a técnicas legislativas que no constituyen propiamente una regulación material o sustantiva.

Pese a estas encomiables precisiones, podemos sostener que los criterios definidos por Tribunal presentan serias dificultades para la identificación de las materias cuya inclusión en las leyes de presupuestos pueda justificarse. Ello es debido a que esa doctrina constitucional, en este aspecto, se nutre de conceptos jurídicos faltos de determinación, tanto al definir esos requisitos (sobre todo, "los criterios de política económica general"), como al apostar (así nos parece) por la exclusión con alcance general de estas leyes de determinados

¹⁰⁸ O, como expresa en su reciente sentencia 109/2001, un examen de la "conexión económica" y de la "conexión presupuestaria", respectivamente.

¹⁰⁹ Por vez primera, en la sentencia 195/1994, FJ. 3; posteriormente, en las SSTC 203/1998, FF.JJ. 4 y 5; 130/1999, FJ. 4; 131/1999, FJ. 2; 234/1999, FJ. 4; 32/2000, FJ. 5; y 109/2001, FJ. 5.

¹¹⁰ Las "normas típicas del Derecho codificado", las disposiciones reguladoras "de la naturaleza y régimen jurídico de un instituto", las normas propias del "llamado Derecho de organización" y los preceptos reguladores de materias pertenecientes a la esencia del régimen estatutario de la función pública.

grupos o categorías normativas (claramente, las "normas típicas del Derecho codificado")¹¹¹.

Podemos apuntar algunas tendencias generales en el modo de proceder del Tribunal. En relación al contenido necesario de estas leyes, el Tribunal se muestra muy seguro cuando de lo que se trata es de verificar si una determinada regulación material integra o no ese contenido mínimo e indispensable (la "expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos"). Así, califica como "evidente" o "clara" la no pertenencia del precepto controvertido al contenido necesario¹¹². Por lo que se refiere al contenido eventual, en sus primeras resoluciones (hasta la STC 76/1992), el Tribunal utiliza en varias ocasiones el calificativo "evidente"¹¹³, o las expresiones "efecto claro" o "indiscutible"¹¹⁴, para definir la relación de la materia regulada en el precepto cuestionado con el referido contenido de estas leyes. Con posterioridad a la STC 76/1992, en la mayoría de casos, el Tribunal encuentra más dificultades cuando aplica el test del "grado de conexión material" y de "justificación de la inclusión"; pero también en algunas ocasiones (en los casos, al parecer, más claros o fáciles) la tarea le resulta menos gravosa, como lo demuestra el dato de que vuelve a definir como "evidente" o "indudable" la relación directa del precepto objeto de controversia con los ingresos y/o gastos presupuestarios¹¹⁵, con los criterios de política económica del Gobierno¹¹⁶, o con ambos¹¹⁷.

De lo expuesto, apreciamos un nuevo rumbo doctrinal a partir de la STC 76/1992. En sus primeras resoluciones, la

¹¹¹ Hemos visto que tanto la doctrina del Tribunal como la aplicación de la misma al caso concreto han sufrido una clara y dilatada evolución en el tiempo. En sus primeras resoluciones, con base a una doctrina todavía no formada, limita su examen a constatar a través de la "evidencia" si las regulaciones materiales tienen incidencia en la materia estrictamente presupuestaria o en los criterios de política económica que anualmente suelen expresarse en el Presupuesto. Posteriormente, a partir de la STC 76/1992, con una doctrina ya expresamente formulada y más definida, las argumentaciones del Tribunal, al aplicar los tests del grado de "conexión material" y de "justificación de la inclusión", son mucho más elaboradas, sobre todo en aquellas resoluciones (aunque no únicamente en éstas) a través de las cuales expulsa del Ordenamiento jurídico determinadas regulaciones materiales, por vulneración del artículo 134.2 CE.

¹¹² Así, por citar algunas de sus últimas decisiones, las SSTC 178/1994, FJ. 5; 203/1998, FJ. 3; o 32/2000, FJ. 6.

¹¹³ En las sentencias 65/1987, FJ. 6, *in fine*; 134/1987, FJ. 6.

¹¹⁴ SSTC 65, 66, 67/1990, FJ. 3.

¹¹⁵ STC 237/1992, FJ. 3.

¹¹⁶ STC 131/1999, FJ. 3.

¹¹⁷ STC 109/2001, FJ. 6.

jurisprudencia era muy permisiva, pues prácticamente posibilitaba la inclusión de cualquier precepto en la ley de presupuestos¹¹⁸. A partir de la precitada sentencia, la jurisprudencia es más estricta. Y ello no sólo por exigir la "relación directa" sino sobre todo por la necesidad de "justificar" la inclusión en la ley de presupuestos, esto es, que la regulación material constituya un complemento necesario de la política económica del Gobierno o para la mejor inteligencia y ejecución de los Presupuestos. Incluso puede interpretarse que es precisamente en el marco de este segundo requisito donde parecen encontrar anclaje los criterios de fundamentación de su doctrina (función constitucional, especialidad procedimental y seguridad jurídica). En otras palabras, a partir de la STC 76/1992, además de la "relación directa", el Tribunal analiza si la inclusión se encuentra justificada, examen que en ocasiones (no siempre) realizaría sobre la base de los fundamentos de su doctrina, que, de forma conjunta o individualmente considerados (según los casos), convertiría en cierto modo en parámetros de constitucionalidad.

En el contexto de nuestra crítica a esta jurisprudencia constitucional, la experiencia francesa nos resulta útil. Al igual que le ocurre al Tribunal español¹¹⁹, al Consejo Constitucional francés también se le están planteando dificultades a la hora de verificar si una concreta disposición constituye o no "*cavalier budgétaire*", esto es, si por su conexión con la materia estrictamente financiera tiene lícitamente cabida en la *loi de finance*. Tales problemas se ponen de manifiesto en algunos pronunciamientos muy recientes, en los cuales la noción de "*cavalier budgétaire*" está experimentando un cambio (una reducción). Así, quedan exentas de esta condición no sólo las disposiciones de naturaleza o finalidad presupuestarias (datos que, recuerda la doctrina francesa, están en el origen de

¹¹⁸ Como lo demuestra el hecho de que en el proceso de la STC 76/1992 son tímidas en este sentido las alegaciones del órgano judicial cuestionante e inexistentes las del Fiscal General y del Abogado del Estado.

¹¹⁹ A diferencia de lo que sucede con los Tribunales Constitucionales alemán e italiano, los cuales, recuérdese, dado el contenido inequívoco de los artículos 110.3 GG y 81.3 Cost. (que relegan de forma expresa el contenido de estas leyes a la materia presupuestaria) y la fidelidad a esos preceptos constitucionales de los legisladores presupuestarios alemán e italiano, no se han pronunciado acerca de si la inclusión en estas leyes de una concreta regulación material vulnera el contenido propio de las mismas.

esta noción) sino también aquéllas que, sin tener tal naturaleza o perseguir esa finalidad, repercuten directamente en las finanzas públicas¹²⁰. Como le sucede al Tribunal español, en este aspecto radica el reto al que hace frente el Consejo Constitucional francés: la determinación del grado de intensidad que deba exigirse a esa incidencia del precepto controvertido en la materia "estrictamente financiera"¹²¹.

b) Las disidencias en el seno del propio Tribunal.

Hemos afirmado que, en los planos teórico y contencioso, los criterios definidos por el Tribunal para verificar y justificar si una concreta regulación material puede incardinarse en una ley de presupuestos presentan problemas y dificultades. Una prueba más de ello lo constituyen las opiniones disidentes que algunos jueces constitucionales han expresado en relación a esa doctrina constitucional y, sobre todo, respecto de la aplicación de la misma al caso. Esas discrepancias se expresan a través de numerosos votos particulares, los que se acompañan a las SSTC 76/1992, 178 y 195/1994, 61/1997, 32/2000 y 109/2001. Veamos en qué consisten tales disidencias.

1. En la STC 76/1992 (ejecución forzosa de las deudas tributarias que implican la entrada en el domicilio del deudor; con declaración de inconstitucionalidad), el magistrado L. López Guerra inaugura una línea dura de disidencia frente a la doctrina del Tribunal. A su entender, la doctrina constitucional expresada en la sentencia 76/1992 "representa una restricción injustificada

¹²⁰ Esto es una prueba de que la noción de "*cavalier budgétaire*", que viene manejando desde 1976 el Consejo Constitucional francés, no es una categoría enteramente nítida en su contenido y sus límites materiales. Por esta razón, continúan llegando al final de cada año a este órgano constitucional (por consulta o de oficio) las denuncias de posibles "*cavaliers budgétaires*", sobre todo las relativas a aquellos casos más "dudosos" o "difíciles" (si se nos permiten las expresiones); esto es, aquéllos en que se trata de verificar si integran o no aquella categoría las disposiciones que, sin tener una naturaleza (o perseguir una finalidad) presupuestaria, sí repercuten o inciden en las finanzas públicas.

En algunas de sus últimas resoluciones estima "*cavaliers budgétaires*" las disposiciones referidas a: la ampliación de competencias de la Agencia Nacional para la mejora del hábitat (en concreto, la relativa a la transformación de locales agrícolas ubicados en zonas de revitalización rural en alojamientos); la gestión del espacio rural; el control parlamentario de Fondos de Ayuda y Cooperación Internacionales.

Pero en otras resoluciones recientes no considera "*cavaliers budgétaires*" las normas relativas a antiguos combatientes de la guerra de España o a la prórroga anual de licencias de fin de actividad. En estos casos, pese a tratarse de normas que carecen claramente de naturaleza presupuestaria, el Consejo Constitucional estima que pueden incluirse en *loi de finance* por su incidencia o impacto en las finanzas públicas. Esta forma de operar lleva a que la noción de "*cavalier budgétaire*", recuérdese creada por el propio Consejo Constitucional francés, padezca una reducción. La consecuencia de ello: deben incluirse en *loi de finance* las disposiciones presupuestarias, pero también pueden integrar el contenido (posible) de estas leyes las disposiciones que, sin ser presupuestarias, repercuten en las finanzas públicas.

Consúltense las Decisiones del Consejo Constitucional 94-351, 97-395, 99-424 o 99-425, que hemos comentado brevemente en el apartado IV.3 del Capítulo Primero.

¹²¹ Como reza el referido artículo 1 de la Ordenanza orgánica de 2 de enero de 1959.

y sin base constitucional suficiente de la potestad legislativa que a las Cortes Generales reconoce el artículo 66.2 de la Constitución española". Por lo que aquí nos interesa, este magistrado también expresa su discrepancia respecto de la aplicación de esa doctrina al caso concreto. Es de la opinión que la inclusión de la norma cuestionada en ley de presupuestos no impide o dificulta la función constitucional de este tipo de ley.

2. Otra vez, el magistrado L. López Guerra (a quien se adhiere ahora el ponente de la sentencia P. Cruz Villalón) formula voto particular en la STC 178/1994 (la supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público; también con declaración de inconstitucionalidad). Además de reiterar su desacuerdo doctrinal, considera que la sentencia supone una "extensión extrema" de la doctrina sentada en la STC 76/1992, pues la disposición declarada inconstitucional guarda una "conexión clara" con el contenido de estas leyes definido por el Tribunal¹²². Hay otro voto particular, el formulado por J.V. Gimeno Sendra (con adhesión del entonces presidente M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer), discrepante con la aplicación de la doctrina al caso. En su opinión, la disposición final respeta las condiciones exigidas por el Tribunal, puesto que se enmarca dentro de una determinada política económica y guarda una relación directa con los ingresos o el gasto público¹²³.

3. Nuevamente, los magistrados J.V. Gimeno Sendra y L. López Guerra (a quien vuelve a prestar su adhesión P. Cruz Villalón) manifiestan su disidencia, esta vez en la STC 195/1994 (facultades de comprobación e investigación tributarias relativas a cuentas bancarias; con fallo declaratorio de inconstitucionalidad). Las razones de sus discrepancias son en

¹²² La disposición declarada inconstitucional "tiene, a mi entender, una conexión clara con el contenido que el Pleno considera correcto de la Ley de Presupuestos, en cuanto se refiere a cuestiones con patente incidencia en el estado de gastos y previsión de ingresos del Estado, como son el destino de los bienes procedentes de las Cámaras declaradas extintas, y la integración en la Administración del Estado de su personal: materias éstas de indudable relevancia económica para las cuentas del Estado".

¹²³ Tras explicitar el contenido de la disposición impugnada, considera que "la regulación de tal materia por una Ley de Presupuestos no conculca nuestra doctrina si se tiene en cuenta que, en primer lugar, la extinción de una determinada Cámara como Corporación de Derecho Público puede enmarcarse en una política económica neoliberal de abolición de < cuerpos intermedios > y, en segundo, las referidas normas económicas, aun cuando no tuvieran reflejo en el Presupuesto del Estado del año 1990, sí que guarda relación directa con los ingresos públicos (no otra consideración merece el patrimonio proveniente de la cuota obligatoria) o el gasto público que asimismo se ve afectado por un personal que en lo sucesivo va a cobrar su sueldo con cargo al Presupuesto General del Estado".

esencia las ya expuestas en sus votos particulares anteriores. El primero de esos magistrados considera que el Pleno ha llevado a cabo "una interpretación excesivamente formalista de nuestra doctrina sustentada en la STC 76/1992", pues las normas cuestionadas inciden en la recaudación tributaria y los ingresos presupuestarios. En el segundo de esos votos particulares, otra vez, se deja constancia de la disidencia frente a la doctrina del Tribunal.

4. En su voto particular a la STC 61/1997 (la delegación legislativa al Gobierno para la elaboración de un Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana), el magistrado M. Jiménez de Parga y Cabrera, por un lado, considera que la decisión del Pleno comporta un cambio en la "severa doctrina de este Tribunal"; por otro lado, respecto de la aplicación de esa doctrina constitucional, es de la opinión que la disposición impugnada debió ser declarada inconstitucional, por referirse a una "materia ajena a la propia de una Ley de Presupuestos"¹²⁴.

5. Un total de cuatro votos particulares, en donde expresan su parecer nada menos que la mitad de los magistrados del Tribunal, se formulan en la STC 32/2000 (la creación de un complemento retributivo para funcionarios de carrera que desempeñen o hayan desempeñado con determinados requisitos puestos de altos cargos). En el primero de ellos, concurrente con la decisión del Tribunal, el entonces presidente P. Cruz Villalón insiste en su posición discrepante con la doctrina del Tribunal, ya expresada en forma de adhesión a los votos particulares de L. López Guerra en las sentencias 76/1992 y 178/1994¹²⁵. Los restantes votos particulares son disidentes de la aplicación de la doctrina al caso realizada por la mayoría del Pleno del

¹²⁴ A su juicio, "la aprobación por el Gobierno del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (materia ajena a la propia de una Ley de Presupuestos) estuvo viciada de inconstitucionalidad, dado el vehículo utilizado para efectuar la delegación, o sea, la Ley de Presupuestos"; "A pesar del loable esfuerzo de la Sentencia para convencernos de que la Disposición final quinta <no es una Disposición que por sí misma contenga una regulación material>, mi posición personal sigue estando con la severa doctrina de este Tribunal, contenida en la mencionada STC 76/1992" (punto 1º C del voto particular).

¹²⁵ Expresa su coincidencia con el fallo al que llega el Tribunal. Ahora bien, "la variedad de opiniones que en este caso se han hecho expresas hace que me incline a dejar constancia de nuevo sobre mi posición". Por ello, vuelve a insistir en su postura disidente frente a la doctrina relativa a "la limitación del contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos", expresada en forma de adhesión a los votos particulares formulados por L. López Guerra en las sentencias 76/1992 y 178/1994. Como veremos, en el marco del ámbito material de las leyes de presupuestos autonómicas, también P. Cruz Villalón formula voto particular disidente en la STC 174/1998 (acceso a la función pública en la Comunidad Autónoma de Aragón; con declaración de inconstitucionalidad).

Tribunal. El magistrado P. García Manzano considera que el precepto, por su contenido de norma perteneciente a la estructura de la función pública, no presenta relación directa e inmediata con el gasto público¹²⁶. En su extenso voto particular, J.D. González Campos (al que se adhiere V. Conde Martín de Hijas) es del parecer que el precepto, por su naturaleza de norma general del estatuto de la función pública, no cumple ninguno de los dos requisitos para ser incluido en el contenido eventual de las leyes de presupuestos, tal como ha sido definido por la jurisprudencia constitucional¹²⁷. Por último, nuevamente (recuérdese, en la STC 61/1997) el magistrado M. Jiménez de Parga y Cabrera formula voto particular (al que se adhiere R. de Mendizábal Allende). El actual Presidente del Tribunal Constitucional no quita la razón a aquéllos que denunciaron la jurisprudencia constitucional vertida en la sentencia 76/1992, habida cuenta de la "indefinición de los conceptos utilizados y la ambigüedad del criterio propuesto para efectuar el deslinde del contenido de la Ley de Presupuestos". Concluye que en el precepto controvertido no se dan los dos requisitos que legitiman su inclusión en ley de presupuestos¹²⁸.

¹²⁶ Es de la opinión que la inclusión del precepto cuestionado "en la Ley anual de Presupuestos del Estado vulnera el contenido material de este tipo de ley, infringiendo el art. 134.2 CE, tal como ha sido interpretado por la doctrina constitucional". En su razonamiento distingue: "Que el cuestionado precepto repercute, incida o produzca alguna consecuencia en los costes de personal de la Administración es una cosa, y otra bien distinta que guarde relación directa con el gasto público, o que sea complemento necesario para la mejor inteligencia o la ejecución del Presupuesto o, en general, de la política económica del Gobierno, según requiere la doctrina constitucional. Ninguna de estas características es predicable del precepto legal cuestionado". Se trata de un precepto que "se inserta en una de las piezas de la carrera funcionarial, cual es el grado personal, atinente a la promoción profesional en la función pública, como revela el art. 21 de la Ley 30/1984, de Medidas para su reforma". En suma, "la regulación contenida en el precepto cuestionado entronca así con el régimen jurídico de los derechos económicos de los funcionarios, vinculados a su promoción profesional, de tal manera que cabe afirmar su pertenencia a la estructura de la función pública, con regulación estable y no coyuntural". Concluye que "su contenido no presenta la relación directa e inmediata con los gastos integrantes del Presupuesto, que la Sentencia establece como *ratio decidendi* de la declaración de constitucionalidad del precepto legal cuestionado".

¹²⁷ El magistrado discrepante, tras recordar la doctrina del Tribunal sobre "la cuestión relativa a los límites materiales de las Leyes de Presupuestos" y la aplicación de la misma en determinadas resoluciones del Tribunal (apartados 1 a 3 del voto particular), considera (apartado 4) que "En realidad el artículo cuestionado supone una regulación sustantiva de un concepto retributivo cual es el grado personal (o en todo caso de los derechos retributivos de los funcionarios públicos) que sería sin lugar a dudas más propia de la legislación general sobre funcionarios"; "Se trata, pues, más bien de una norma general del régimen jurídico aplicable a todos los funcionarios que regula su estatuto general, en este caso de un derecho permanente a la percepción de un determinado complemento retributivo. Es decir, el precepto cuestionado constituye una <disposición de carácter general en materia propia de la Ley ordinaria> (STC 65/1990, FJ 3), a la que se debe aplicar la misma conclusión a la que llegáramos en la STC 76/1992: <Su incidencia en la ordenación del programa anual de gastos e ingresos es sólo accidental y secundaria y por ello insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos, cuyo contenido propio y función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE) resulta desvirtuado por la incorporación de normas típicas del Derecho codificado" (FJ 4)>". Además (apartado 5), por la naturaleza del precepto (una "norma típica del Derecho codificado", adoptada con vocación de permanencia), y por su afectación, por consiguiente, a la seguridad jurídica, concluye (apartado 6): "en el presente caso no se dan, a mi parecer, ninguno de los dos requisitos (relación directa con los gastos e ingresos del presupuesto y justificación de su inclusión en la Ley de Presupuestos como complemento necesario para la mayor inteligencia o mejor ejecución de los mismos y en general de la política económica del Gobierno) para incluir el art. 33.2 de la Ley 31/1990 en el contenido eventual o posible de las Leyes de Presupuestos, tal y como ha sido definido por la jurisprudencia de este Tribunal".

¹²⁸ En este voto particular, M. Jiménez de Parga y Cabrera se muestra sensible a las críticas doctrinales centradas en los requisitos fijados por la doctrina del Tribunal para determinar el contenido eventual de estas leyes. En este sentido, afirma (apartado 1): "Creo que, con esta Sentencia, se han cumplido los vaticinios pesimistas que un sector de la doctrina anticipó al conocer la STC 76/1992, en la que el Tribunal Constitucional fijó unos límites a la Ley de Presupuestos. Fue buena aquella decisión, acogida con esperanza por algunos, pero se denunció -ahora comprobamos que con razón- la indefinición de los conceptos utilizados y la ambigüedad del criterio propuesto para efectuar el deslinde del contenido de la Ley de Presupuestos. Frente

6. La reciente sentencia 109/2001 (la prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos vencidos y no satisfechos en concurrencia con otros acreedores) se acompaña de voto particular formulado por V. Conde Martín de Hijas (a quien prestan su adhesión los magistrados P. García Manzano, F. Garrido Falla y G. Jiménez Sánchez), disidente con la aplicación de la doctrina constitucional al caso. Según la opinión expresada en este voto, la disposición cuestionada debió ser declarada inconstitucional por tratarse de una norma típica del Derecho codificado, cuya "repercusión en los ingresos del Estado es meramente circunstancial", amén de encontrarse "huérfana de toda justificación que la legitime para ocupar un espacio en el instrumento presupuestario"¹²⁹.

Así las cosas, debemos concluir que el contenido de esos votos particulares y el considerable número de los mismos, sobre todo en las sentencias más recientes, pone de manifiesto que en los últimos años hay un cierto fraccionamiento, o si se quiere disidencias o discrepancias, dentro del propio Tribunal, respecto de las dimensiones teórica y aplicativa (esto es, acerca del alcance y la aplicación) de los criterios que configuran la doctrina constitucional sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos del Estado.

c) Las alegaciones de las partes en los procesos constitucionales.

Las dificultades que acarrea la identificación de las materias que integran el contenido eventual de las leyes de

al alborozo generado por la resolución del 14 de mayo de 1992, se temió que fuese una decisión singular para un caso único. Pronto volvería a aparecer la concepción de un ámbito expansivo de los Presupuestos, convirtiendo a la Ley de ellos en un <cajón de sastre>, una <ley omnibus> o en <furgón de residuos legislativos del año>". En relación al presente caso, discrepa de la aplicación de la doctrina constitucional (apartado 3): "en el supuesto enjuiciado no se dan los dos requisitos para que constitucionalmente sea posible tal inclusión: a) relación directa con los gastos e ingresos del Presupuesto; b) ser completamente imprescindible para la inteligencia o mejor ejecución de esos gastos e ingresos, o, en general, para ordenar la acción y alcanzar los objetivos de la política económica del Gobierno".

¹²⁹ A esa conclusión llega tras el siguiente razonamiento: "La Disposición adicional discutida es una norma de atribución de un instrumento a la Hacienda Pública para una mayor efectividad en el cobro de sus créditos, que no sólo constituye una norma típica de derecho codificado, sino una disposición general, cuya posible repercusión en los ingresos del Estado es meramente circunstancial y, en consecuencia, no justificativa por sí misma de su inclusión en la Ley de Presupuestos, careciendo además de relación con medida alguna dirigida a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto y resultando ajena a una determinada política económica del Gobierno, para encontrarse finalmente huérfana de toda justificación que la legitime para ocupar un espacio en el instrumento presupuestario <cuyo contenido propio y su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE) resulta desvirtuado por la incorporación de normas típicas del Derecho codificado> (STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4), <por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía> (STC 195/1994, de 29 de junio, FJ 2)".

presupuestos estatales definido por la jurisprudencia constitucional quedan plasmadas también en las alegaciones de las partes en los procesos constitucionales, algunas de ellas ciertamente muy intensas y elaboradas. Un repaso de estas argumentaciones nos permite detectar la constelación de problemas que plantean las dimensiones teórica y contenciosa de los criterios configuradores del contenido eventual definidos por el Tribunal Constitucional.

1. Quienes denuncian o plantean la posible vulneración del artículo 134.2 CE (en recursos y cuestiones de inconstitucionalidad), utilizan argumentos varios, en ocasiones interrelacionados, que identificamos seguidamente.

Principalmente, se centran en la definición de la naturaleza o el perfil de las materias cuya inclusión en estas leyes resulta prohibida. Así, la ley de presupuestos no debe incluir la/s disposición/es que por su contenido: "no sean congruentes con su objetivo esencial"¹³⁰; versen sobre "una materia no relacionada con la disciplina presupuestaria"¹³¹; "no cuadra con una ley de esta naturaleza"¹³²; "rebasa el propio" de estas leyes¹³³. Por ello, el ámbito material prohibido de las leyes de presupuestos viene constituido por el/los precepto/s: referidos a materias "extrapresupuestarias" o "aspectos extrapresupuestarios"¹³⁴; que "por su naturaleza y finalidad" se configura como norma de "derecho material", que "incide en el ordenamiento jurídico-material", o que "tienen su ámbito propio en otras parcelas del ordenamiento"¹³⁵; que comportan una modificación de la "normación

¹³⁰ Recurso de inconstitucionalidad, Antecedente 5.C) de la STC 84/1982 (transferencia de servicios del Estado a las Corporaciones Locales).

¹³¹ Recurso de inconstitucionalidad, Antecedente 25.A) de la STC 61/1997 (prórroga de delegación legislativa al Gobierno para la elaboración del texto refundido de la Ley sobre el suelo y ordenación urbana).

¹³² Cuestión de inconstitucionalidad, Antecedente 1 de la STC 76/1992 (ejecución forzosa de deudas tributarias que implican entrada en el domicilio del deudor; con declaración de inconstitucionalidad).

¹³³ Cuestión de inconstitucionalidad, Antecedente 6 de la STC 134/1987 (fijación de un límite máximo al importe de las pensiones).

¹³⁴ Cuestión de inconstitucionalidad, Antecedente 3 de la STC 65/1990 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos en sucesivas leyes de presupuestos); Recurso de inconstitucionalidad, Antecedente 3.a) de la STC 96/1990 (fijación de un límite máximo al incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, así como de los organismos de ellas dependientes); Recurso de inconstitucionalidad, Antecedente 3 de la STC 237/1992 (fijación de un incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales).

¹³⁵ Recursos de inconstitucionalidad, Antecedentes 6 y 9 de las STC 65/1987 (integración del personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del sistema de la Seguridad Social).

sustantiva"¹³⁶.

A nuestro juicio, la aportación más interesante en este ámbito es la que incide en el dato de que "el argumento del gasto público no basta para justificar la inclusión", de forma que puede vedarse a estas leyes una "cuestión que directa o indirectamente tenga repercusión en el gasto público"¹³⁷. En efecto, relacionado con este aspecto, en los últimos años suele reiterarse la distinción entre el "contenido presupuestario" y la "trascendencia presupuestaria" de las normas. De esta manera, no todo precepto con relevancia presupuestaria o repercusión en el gasto público puede integrar el contenido eventual, pues de ser así la ley de presupuestos podría albergar buena parte del Ordenamiento jurídico¹³⁸.

En menor medida, los alegatos también se dirigen a definir a grandes trazos lo que resulta permitido incorporar en estas normas. Así, pueden albergar disposiciones: que sean "normas presupuestarias"¹³⁹; de "naturaleza presupuestaria directa"¹⁴⁰; con "una perspectiva presupuestaria reseñable susceptible de engarzarse con el art. 134.2 CE"¹⁴¹; que deben "limitarse al sector público estatal, en sentido estricto"¹⁴².

2. El Ministerio Fiscal, si bien con alegatos escasos sobre

¹³⁶ Recurso de inconstitucionalidad, Antecedente 3.a) de la STC 96/1990 (fijación de un límite máximo al incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, así como de los organismos de ellas dependientes).

¹³⁷ Recurso de inconstitucionalidad, Antecedente 6 de la STC 65/1987 (integración del personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del sistema de la Seguridad Social).

¹³⁸ Ello aplicado a las siguientes materias:

a) la ordenación general tributaria (en concreto, la recaudación de tributos); Cuestión de inconstitucionalidad, Antecedente 2.b) y c) de la STC 195/1994 (facultades tributarias de comprobación e investigación; con declaración de inconstitucionalidad);

b) la organización de las Administraciones Públicas; Recurso de inconstitucionalidad, Antecedente 2.C.a) de la STC 16/1996 (atribuciones y facultades de los consorcios de las Zonas Francas; con pronunciamiento de inconstitucionalidad);

c) el régimen estatutario de la función pública; Cuestiones de inconstitucionalidad, Antecedentes 1.B.a) y 6.B.a) de la STC 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria; con fallo declaratorio de inconstitucionalidad); Cuestión de inconstitucionalidad, Antecedente 3.b) de la STC 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía; con declaración de inconstitucionalidad); Cuestión de inconstitucionalidad, Antecedente 3.a) de la STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos).

¹³⁹ Por ejemplo: Recurso de inconstitucionalidad, Antecedente 6 de la STC 65/1987 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos); Cuestión de inconstitucionalidad, Antecedente 6.B.a) de la STC 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria; con declaración de inconstitucionalidad).

¹⁴⁰ Cuestión de inconstitucionalidad, Antecedente 3.a) de la STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos).

¹⁴¹ Cuestión de inconstitucionalidad, Antecedente 3.b) de la STC 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de determinados funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía; con pronunciamiento de inconstitucionalidad).

¹⁴² Argumentación que se reitera en los recursos de inconstitucionalidad planteados en los siguientes procesos constitucionales: STC 63/1986 (fijación de un límite máximo de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de los organismos dependientes de las mismas), Antecedente 24; STC 96/1990 (fijación de un límite máximo al incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, así como de los organismos de ellas dependientes), Antecedente 4.a); STC 237/1992 (nuevamente, la fijación de un incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales), Antecedente 2.

el aspecto analizado, casi siempre coincide con la decisión (no completamente con la argumentación) del Tribunal Constitucional¹⁴³. De sus alegaciones destacamos la siguiente contribución: "no puede ampliarse el concepto <directa relación>, de modo que quede vacío de contenido", de ahí que "se hace necesario distinguir entre el contenido sustantivo de la ley y su trascendencia presupuestaria, pues de lo contrario cualquier modificación de importancia podría efectuarse en una Ley de Presupuestos. Quizás cuanto más trascendente desde el punto de vista económico es una modificación legal, más necesita del contrapeso que supone un detenido examen y debate parlamentario para justificar esa necesidad"¹⁴⁴.

3. Sobre todo, a partir del proceso de la STC 16/1996, el Abogado del Estado se muestra muy beligerante y crítico con la doctrina del Tribunal Constitucional, a la vez que denuncia decididamente los problemas de su aplicación.

Con anterioridad a aquella resolución, en los procesos de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional referidas al artículo 134.2 CE¹⁴⁵, sostiene que "la Constitución no ha querido

¹⁴³ Nada dice al respecto en los procesos de las SSTC 134/1987, 188/1988 y 76/1992. Salvo en la muy reciente STC 109/2001, en los demás procesos las tesis del Ministerio Fiscal siempre coinciden con la decisión última del Tribunal.

Sus argumentaciones, la mayoría de veces muy escuetas, pueden consultarse en las SSTC: 134/1987 (fijación de un límite máximo al importe de las pensiones), Antecedente 4: "No ofrece dudas, por último, que la fijación de la cuantía de las pensiones es materia propia de la Ley de Presupuestos"; 65/1990 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos), Antecedente 6: "la fijación del montante de las pensiones afecta al equilibrio presupuestario, y, por ende, debe ser regulado en la normativa presupuestaria"; 83/1993 (fijación de un tope máximo mensual de las pensiones públicas), Antecedente 5: "tal precepto, en su contenido material, no es contrario a la Constitución"; 195/1994 (facultades de comprobación e investigación tributarias relativas a cuentas bancarias; con declaración de inconstitucionalidad), Antecedente 7: a su juicio el supuesto de hecho enjuiciado presenta similitudes con el resuelto en la STC 76/1992, esto es, "se trata de una modificación de la misma Ley, que afecta a la materia de recaudación y en la que las reclamaciones de los actores atañen al derecho fundamental a la intimidad. La conclusión, pues, debe ser la misma: la inconstitucionalidad de una modificación de la Ley General Tributaria en Leyes de Presupuestos"; 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria; con fallo declaratorio de inconstitucionalidad), Antecedente 5: "no parece que una modificación del sistema general de sanidad nacional y de los criterios de acceso al mismo tenga una relación directa con los ingresos y gastos que constituyen estrictamente el Presupuesto, sin que aporte tampoco una justificación convincente de esa inclusión, que quizás hubiera podido consistir en razones de urgencia"; y Antecedente 10: "no encaja en absoluto en ese contenido típico -pues no contiene una previsión directa de ingresos o gastos- ni en el eventual -pues no puede ampliarse el concepto <directa relación>, de modo que quede vacío de contenido-"; 131/1999 (plan de recuperación de espacios en oficinas judiciales), Antecedente 8: la disposición "guarda directa relación con la previsión de gastos (según se desprende de los alegatos del Abogado del Estado en el procedimiento contencioso-administrativo, a la vista de la previsión de ahorro anual que supondría la recuperación de las viviendas en cuestión y su acondicionamiento para albergar instalaciones judiciales) y con el objetivo de política económica general de disminución del déficit público"; 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía; con pronunciamiento de inconstitucionalidad), Antecedente 7: "no se contiene en él una previsión de ingresos ni habilitación de gastos y su incidencia presupuestaria es mínima"; 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos), Antecedente 8: "es indudable que genera gastos de manera inmediata ya que las retribuciones de los funcionarios representan una parte importante del gasto público, encontrándose pues dentro de lo que la jurisprudencia de este Tribunal ha dado en llamar contenido eventual de las Leyes de Presupuestos"; por último, la muy reciente STC 109/2001 (prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social), la única ocasión en que el Ministerio Fiscal no coincide con la decisión del Tribunal; Antecedentes 4 y 9: "aun cuando la norma cuestionada tiene una relación directa con los ingresos de la Seguridad Social (que están integrados, aunque sea de forma independiente, en los Presupuestos Generales del Estado), sin embargo, no puede integrarse en una Ley de Presupuestos, puesto que ha significado una modificación sustancial de un precepto integrado en una ley <sustantiva>".

¹⁴⁴ En el proceso de la STC 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria, en concreto, las fórmulas para la provisión de puestos de trabajo de personal sanitario; con fallo declaratorio de inconstitucionalidad), Antecedentes 5 y 10.

¹⁴⁵ Ahora bien, en relación al problema concreto de los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos, nada dice la Abogacía del Estado en las SSTC 63/1986, 134/1987, 188/1988, 96/1990, 76 y 237/1992.

imponer ningún límite expreso al contenido posible de la disciplina del gasto en la Ley de Presupuestos" y defiende una concepción de esta ley como una ley "económica", de "amplio contenido", que sirve para la "adecuación entre norma y realidad". Sobre estas bases, las alegaciones de la Abogacía del Estado se dirigen a demostrar la incidencia directa de los preceptos controvertidos con la disciplina del gasto público¹⁴⁶.

En los últimos seis años, el Abogado del Estado reitera con insistencia que "la relación con los ingresos y los gastos o con los criterios de política económica es un concepto vago o impreciso que difícilmente puede valer como criterio para diferenciar entre lo que pueda lícitamente incluirse en la Ley de Presupuestos y lo que no". Incluso considera que "la utilización como pautas de constitucionalidad de expresiones como <relación directa con los gastos o ingresos presupuestarios o con los criterios de política económica de la que el presupuesto es instrumento> o <incorporación de normas típicas del derecho codificado> están gravadas con un gran halo de incertidumbre y no tienen un sentido seguro y preciso", de forma que "tal grado

¹⁴⁶ En el proceso de la STC 84/1982 (transferencia de servicios del Estado a las Corporaciones Locales), considera (Antecedente 5.C) que la ley de presupuestos, lejos de la concepción "angosta" defendida por la recurrente, se configura como una ley de "amplio contenido"; así la disposición impugnada encuentra su lugar adecuado en una Ley de Presupuestos de amplio contenido".

Posteriormente, en la STC 65/1987 (integración del personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del Sistema de Seguridad Social, e incompatibilidad de pensiones y haberes activos), defiende (Antecedentes 10 y 13) que la ley de presupuestos es una Ley "económica", "de y sobre ingresos y gastos", "que disciplina -de ahí que sea verdadera Ley material- las materias concernientes a los gastos que hayan de efectuarse y a los ingresos que puedan obtenerse"; sostiene además que "la Constitución no ha querido imponer ningún límite expreso al contenido posible de la disciplina del gasto en la Ley de Presupuestos (con tal que tal disciplina se mantenga dentro de su concepto)". En relación a los preceptos impugnados, considera que vienen configurados "de forma suficientemente clara y evidente" como "regulación directa de un gasto público", más allá, pues, de una mera repercusión en el gasto público.

En la STC 65/1990 (a la que siguen las 66 y 67/1990, relativas a la incompatibilidad de pensiones y haberes activos), reitera (Antecedente 7) que nos encontramos ante una Ley "económica", "de y sobre ingresos y gastos", "en conclusión, no ha querido el texto constitucional imponer ningún límite expreso al contenido posible de la <disciplina del gasto> en la Ley de Presupuestos".

Una vez que viene a consolidarse la doctrina del Tribunal con la sentencia 76/1992, en la STC 83/1993 (límite de la cuantía del reconocimiento, actualización y concurrencia de pensiones públicas), el Abogado del Estado (Antecedente 4) considera que "este tipo de medidas legislativas tienen un efecto directo sobre la dimensión del gasto público en cada ejercicio económico y responden a una apreciación política de las necesidades sociales que deben satisfacerse y del contexto general en que se producen, en consideración a las circunstancias económicas, a las disponibilidades de medios y a las necesidades de los diversos grupos sociales"; a ello añade que "la exacta e inmediata adecuación entre norma y realidad se consigue aquí a través del Presupuesto y merced a su vigencia anual".

En la STC 178/1994 (supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho Público; con declaración de inconstitucionalidad), afirma (Antecedente 6) la "incidencia en los gastos públicos"; así (Antecedente 11.a), "existe un suficiente grado de vinculación directa con la materia presupuestaria", por tres razones: "en primer lugar, la supresión de una clase de Corporaciones representativas de intereses económicos entraña la adopción de un criterio -relevante para la política económica general- sobre el modo en que han de organizarse aquellos intereses. En segundo lugar, la supresión de las Cámaras entraña la asunción global de su patrimonio por la Administración Pública tutelante, lo que tiene directa incidencia sobre ingresos y gastos. En tercer lugar, la incidencia en los gastos es especialmente visible por lo que hace al personal, que se integrará en la Administración de tutela, la cual debe hacerse cargo de su coste".

Por último, en la STC 195/1994 (facultades tributarias de comprobación e investigación tributarias relativas a cuentas bancarias; con fallo declaratorio de inconstitucionalidad), sostiene (Antecedente 6.b) la existencia de una "directa relación entre los preceptos cuestionados y el núcleo mínimo e indispensable de la Ley de Presupuestos", pues tales facultades tributarias persiguen el fin de asegurar el cobro de las deudas tributarias, con incidencia en los estados presupuestarios.

de incertidumbre pone en serio riesgo la seguridad jurídica"¹⁴⁷.

Debemos destacar que en sus alegaciones incorpora tres aspectos que pueden contribuir a la labor de determinar si una concreta regulación puede incluirse lícitamente en la ley de presupuestos: a) por lo que se refiere al primero de los requisitos de la doctrina constitucional (la conexión material), la aportación al proceso de informes y documentos de carácter técnico para valorar la incidencia o no de la regulación material en la disciplina del gasto público¹⁴⁸; b) en relación al segundo de los requisitos (la justificación de la inclusión), la necesidad de distinguir entre (y de examinar por separado) "la justificación de la inclusión de la norma en la ley de presupuestos" (cuyo examen se exige por la jurisprudencia constitucional) y "la finalidad de la norma" (el examen de la cual no viene demandado por la doctrina constitucional, "finalidad que normalmente es siempre por definición ajena en sí

¹⁴⁷ En el proceso de la sentencia declaratoria de inconstitucionalidad 16/1996 (atribuciones y facultades de los Consorcios de las Zonas Francas), afirma (Antecedente 10) que "la relación con los ingresos y los gastos o con los criterios de política económica es un concepto vago o impreciso que difícilmente puede valer como criterio para diferenciar entre lo que pueda lícitamente incluirse en la Ley de Presupuestos y lo que no".

En el proceso de la sentencia 131/1999 (plan de recuperación de espacios en oficinas judiciales), con cita de la STC 65/1987 y del voto particular que acompañó la STC 76/1992, el Abogado del Estado (Antecedente 7) "considera contrario a la seguridad jurídica el empleo a modo de canon de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional de fórmulas de impreciso significado tales como <relación directa con los gastos e ingresos presupuestarios o con los criterios de política económica de la que el presupuesto es instrumento> " con las que se pretende delimitar el ámbito de materias cuya regulación puede hacerse en el seno de la Ley de Presupuestos".

En parecido sentido, en el proceso de la también sentencia declaratoria de inconstitucionalidad 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía), manifiesta (Antecedente 6.o) que "expresiones tales como <relación directa con los gastos o ingresos presupuestarios o con los criterios de política económica de la que el presupuesto es instrumento> " incorporan tal grado de incertidumbre que ponen en serio riesgo la seguridad jurídica".

O en la STC 109/2001 (prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social), reitera (Antecedente 4) que "la utilización como pautas de constitucionalidad de expresiones como <relación directa con los gastos o ingresos presupuestarios o con los criterios de política económica de la que el presupuesto es instrumento> o <incorporación de normas típicas del derecho codificado> están gravadas con un gran halo de incertidumbre y no tienen un sentido seguro y preciso".

¹⁴⁸ Ello ocurre en los procesos de las SSTC 203/1998, 131/1999 y 109/2001. En estas dos últimas, el Tribunal tiene presente en su argumentación (FF.JJ. 3 y 6, respectivamente) los informes traídos a colación por la Abogacía del Estado, cosa que no sucede en la primera de ellas (la única declaratoria de inconstitucionalidad).

En efecto, en el proceso de la STC 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria), aporta (Antecedente 4) el Informe del Ministerio de Sanidad y Consumo "en el que se explica en qué medida el art. 39, cinco.a) de la Ley 37/1988 incorpora mecanismos de racionalización del gasto derivado de la implantación del nuevo modelo de atención primaria. A la vista del mismo concluye que es evidente la conexión de la norma con los ingresos y gastos, y su justificación, al suponer una decisión presupuestaria que es sustancialmente relevante para su adopción". Véase también el Antecedente 9.

En el marco de la sentencia 131/1999 (plan de recuperación de espacios en oficinas judiciales), fundamenta (Antecedente 7) la debida conexión del precepto con la previsión de ingresos y gastos presupuestarios en el "Informe de fecha 9 de junio de 1995 elaborado por el Jefe de Área de Proyectos de la Subdirección General de Obras y Patrimonio (dependiente de la Dirección General de Infraestructuras para la Administración de Justicia, del, por aquel entonces, Ministerio de Justicia e Interior) sobre determinadas actuaciones realizadas en aplicación de la cuestionada disposición adicional y las implicaciones de financiación presupuestaria que habrían supuesto las actuaciones alternativas que, con idéntica finalidad, se hubieran tenido que realizar al margen de la recuperación de espacios en edificios judiciales".

Por último, en el proceso de la STC 109/2001 (prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social), aporta (Antecedente 4) un Informe de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social de fecha 5 de junio de 1995, en el que se basa para concluir que el precepto discutido "guarda una íntima relación con la previsión de ingresos y las autorizaciones de gastos presupuestarios y con los criterios de política económica que en ello se sustenta". En ese Informe se dice textualmente que <es un hecho constatable que desde que la Tesorería General de la Seguridad Social concurre en pie de igualdad con los demás acreedores públicos, ello ha supuesto un notable incremento de los ingresos por cuotas en la mayoría de procesos concursales, aparte de poder ejercitar con éxito numerosas tercerías de mejor derecho en no pocos procesos de ejecución singular>".

a las finalidades estrictamente presupuestarias")¹⁴⁹; c) la existencia de preceptos que no incorporan regulación material alguna, por tanto sin virtualidad para incidir en los límites materiales de las leyes de presupuestos estatales¹⁵⁰.

Por lo demás, también en estos últimos años sus alegatos siguen dirigidos principalmente a convencer al Tribunal de la incidencia directa de los preceptos impugnados sobre la disciplina del gasto público¹⁵¹.

B) En el legislador, los Tribunales ordinarios y algunos órganos consultivos.

Hemos expuesto la incidencia de la doctrina del Tribunal Constitucional en el legislador, los Tribunales de Justicia y algunos órganos consultivos¹⁵². En todos ellos, esa doctrina constitucional ha planteado problemas, sobre todo en lo que atañe a la identificación de las materias que pueden integrar el contenido posible de estas leyes. Es hora de exponer una síntesis de la tarea aplicativa de tales órganos, y, en su caso, de las consecuencias de las mismas.

1. El legislador, sobre todo a partir de la STC 76/1992,

¹⁴⁹ Antecedente 4 de la STC 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria; con declaración de inconstitucionalidad).

¹⁵⁰ Criterio que será acogido por la STC 61/1997 (prórroga de la delegación legislativa para elaborar el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana); en efecto, la Abogacía del Estado considera (Antecedente 35.b) que la Disposición "no está en base de una libre innovación del ordenamiento, es decir, no regula propiamente materia alguna".

¹⁵¹ En el proceso de la STC 16/1996 (régimen de atribuciones y facultades de los Consorcios de las Zonas Francas; con declaración de inconstitucionalidad), muestra (Antecedente 10) sus discrepancias con la doctrina del Tribunal, si bien no entra en el análisis de la relación directa del precepto discutido con el gasto público.

En el marco de la STC 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria; con declaración de inconstitucionalidad), es de la opinión (Antecedente 4) de que los preceptos discutidos satisfacen "las condiciones exigidas por la doctrina del Tribunal Constitucional de que exista una decisión presupuestaria (decisión sobre costes públicos del ejercicio) que sea sustancialmente relevante o determinante incluso de la norma incluida", al tratarse de medidas de optimización de recursos humanos que implican una decisión presupuestaria de racionalización de costes. Véase también el Antecedente 9 de la sentencia.

En la STC 131/1999 (plan de recuperación de espacios en edificios judiciales), considera (Antecedente 7) que el precepto "está estrechamente conectado con el núcleo mínimo, necesario e indisponible de la Ley de Presupuestos", con tal medida "se logró un notable ahorro en los gastos".

En el ámbito de la STC 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía; con pronunciamiento de inconstitucionalidad), sostiene (Antecedente 6.b) "que la trascendencia económica del pase a la situación de segunda actividad justificaría suficientemente la conexión directa del precepto cuestionado con el contenido necesario de las Leyes de Presupuestos, pues resultaría evidente que la fijación de la edad en que se produce el pase a la segunda actividad tiene incidencia inmediata en el ámbito presupuestario del Estado".

En el proceso de la STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos), manifiesta (Antecedente 7) que el precepto impugnado "forma parte del contenido propio de este tipo de Leyes porque guarda directa relación con las habilitaciones de gastos de los Presupuestos", los destinados "a la retribución del personal".

Por último, en la STC 109/2001 (la prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social), concluye (Antecedentes 4 y 9) que la norma cuestionada se encuadra en el contenido eventual de la ley de presupuestos, al guardar "una relación directa con los ingresos presupuestarios en la medida en que resulta ser una norma protectora de la capacidad recaudatoria de los recursos de la Seguridad Social", esto es, una norma dirigida "a la potenciación de la obtención de ingresos del la Seguridad Social".

¹⁵² En los apartados IV.4 del Capítulo Primero y III.2 del presente Capítulo.

expresa abiertamente la duda sobre si la doctrina constitucional acerca del contenido eventual de estas leyes sirve efectivamente para la delimitación material de ese contenido. Esa incertidumbre del legislador va a tener repercusiones de notable importancia en nuestro sistema de fuentes. Por un lado, la reducción del ámbito material de las leyes de presupuestos, que se inicia a partir de 1993 (tras el período 1985-1992 en que estas leyes se consagran como principal vehículo de innovaciones legislativas). Por otro lado, el nacimiento, ese mismo año, de las leyes de acompañamiento presupuestarias. De esta forma, la duda que mantiene el legislador acerca de una posible declaración de inconstitucionalidad se desvanece hasta desaparecer cuando se incorporan a la ley de acompañamiento las materias incorporadas hasta ese momento en las leyes de presupuestos. Ello lo interpretamos como síntoma o indicio, o incluso muestra o prueba, de que la jurisprudencia constitucional, paradójicamente a partir de su consolidación con la sentencia 76/1992, presenta problemas en cuanto a su aplicación, sobre todo a la hora de hacer operativos los criterios para efectuar el deslinde entre el contenido permitido y prohibido de estas leyes.

2. Por lo que se refiere a los Tribunales ordinarios, la tarea de aplicación jurisdiccional de la doctrina constitucional sobre el artículo 134.2 CE presenta serios problemas, sobre todo derivados de las dificultades que en algunos casos puede entrañar la verificación de si una concreta regulación material encaja en el contenido posible de estas leyes (esto es, si en el caso concreto cumple con los dos requisitos exigidos por el Tribunal Constitucional). Quizás por las dificultades propias de esa tarea aplicativa, muchas de las argumentaciones vertidas a tal efecto podemos considerarlas poco convincentes o insuficientes.

3. La labor de los órganos consultivos, al aplicar la referida doctrina constitucional, no resulta fácil, nuevamente debido a los inconvenientes que puede entrañar la determinación de las regulaciones materiales integrantes del contenido constitucionalmente lícito de las leyes de presupuestos. Varios ejemplos hemos expuesto acerca de la labor del Consejo de Estado y de Consejos Consultivos autonómicos, órganos que al aplicar la

referida doctrina constitucional han llegado en varios casos a resultados radicalmente dispares de los alcanzados por el Tribunal Constitucional¹⁵³.

C) Las reacciones de la doctrina.

Pero es sobre todo la doctrina la que plantea con beligerancia objeciones a los criterios definidos por el Tribunal Constitucional para efectuar el deslinde entre el contenido permitido y prohibido de las leyes de presupuestos estatales¹⁵⁴. A continuación, apuntamos algunas (las que consideramos más

¹⁵³ Un ejemplo significativo al que hemos hecho referencia. El Consejo de Estado, en su Dictamen 780/1993, respecto de la composición y forma de utilización del Número de Identificación Fiscal, considera que guarda vinculación con el contenido lícito de las leyes de presupuestos. Tal conclusión difícilmente casa con lo manifestado aproximadamente un año antes por el Tribunal Constitucional (sentencia 76/1992), acerca de la aptitud de la ley de presupuestos para la regulación de la materia general tributaria, o con la práctica legislativa posterior a ese año (recuérdese, con amparo en la jurisprudencia constitucional, la opción legislativa consistente en la no modificación por ley de presupuestos de esa materia). Otros ejemplos, si bien previos en el tiempo a 1992. El Consejo Consultivo de Cataluña en algunos de sus dictámenes iniciales, sobre la base de la jurisprudencia constitucional del momento, considera la inconstitucionalidad de algunas regulaciones materiales incorporadas en leyes de presupuestos estatales, por no integrar el contenido lícito de las mismas. De forma contraria, el Tribunal Constitucional posteriormente declara la licitud de las mismas. En este sentido, confróntese: a) el Dictamen 56/1984 (Fundamento V) con la STC 63/1986 (FJ. 12), en relación a la fijación de un límite a las retribuciones del personal no laboral de Administración autonómica, de los entes locales y de los organismos dependientes de los mismos; b) el Dictamen 13/1982 (Fundamento II) con la STC 84/1982 (FJ. 3, *in fine*), sobre la transferencia de funciones y servicios del Estado a las Corporaciones Locales; c) o el Dictamen 49/1983 (Fundamento III.3) con la jurisprudencia vertida a partir de la STC 76/1992, en relación a la materia general tributaria (en concreto, la titularidad de la recaudación de determinados tributos locales).

O, incluso, en muchos de sus pronunciamientos algunos órganos consultivos autonómicos no se ha enfrentado desde la perspectiva de análisis del artículo 134.2 CE a otras regulaciones materiales (objeto de dictamen) incorporadas en leyes de presupuestos, algunas de ellas de muy dudosa conexión con el contenido constitucionalmente definido de estas leyes, según los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional.

¹⁵⁴ Numerosos son los estudios que de forma muy crítica se refieren a este problema. Durante los años ochenta, las críticas, que comienzan a aparecer, se centran en las argumentaciones individualmente consideradas que aporta el Tribunal Constitucional en sus resoluciones. Tras la consolidación de la doctrina del Tribunal en la sentencia 76/1992, las censuras, que proliferan, se refieren sobre todo a los criterios configuradores del contenido eventual, no tanto a los supuestos concretos que resuelve el Tribunal al aplicar esa doctrina constitucional.

Destacamos los siguientes estudios (ordenados cronológicamente, y dentro de cada año por orden alfabético): Falcón y Tella, R., "Límites materiales y temporales de la parte dispositiva de la Ley de Presupuestos", *Las Cortes Generales*, vol. II, Madrid, 1987, pp. 955-960; AA.VV., *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, en concreto el estudio de Abad Pérez, J.J. "Antecedentes y documentación necesarias para pronunciarse sobre los proyectos de ley de presupuestos", pp. 66-67 y 95; AA.VV. (Martín-Retortillo, L., Rodríguez Bereijo, A., Coord.), *La Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo*, Madrid, 1989, sobre todo la ponencia de Martín-Retortillo, L. ("Primera ponencia", p. 27); y las intervenciones de Marín Arias, M. (p. 53), Fernández-Carnicero, C.J. (p. 59) y Rodríguez Bereijo, A. (p. 91); Hinojosa Torralvo, J.J., "La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites", *REDF*, núm. 62, 1989, pp. 242-247; Bayona de Perogordo, J.J., Soler Roch, M.T., *Temas de Derecho Presupuestario*, Alicante, 1990, p. 85; Barcelona Llop, J., "Principio de legalidad y organización administrativa (Gobierno, Administración, ley y reserva de ley en el artículo 103.2 de la Constitución)", *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III, Madrid, 1991, pp. 2444-2452; Falcón y Tella, R., "Comentario general de Jurisprudencia", *REDF*, núm. 76, 1992, p. 703; Gil Cremades, R., "Ley de Presupuestos y seguridad jurídica (Sobre la Sentencia 76/1992 del Tribunal Constitucional)", *RCG*, núm. 27, 1992, p. 83; Juan Lozano, A.M., "Inviolabilidad del domicilio y límites materiales de la Ley de Presupuestos. Un pronunciamiento capital del Tribunal Constitucional", *REDF*, núm. 76, 1992, pp. 690-698; Caamaño Rodríguez, F., "Sobre la Ley de Presupuestos y sus límites constitucionales. Un comentario a la S.T.C. 76/1992, de 14 de mayo", *RDFHP*, núm. 224, 1993, pp. 342-343; Gallardo Galiardo, M.J., "El ámbito extrapresupuestario de la Ley de Presupuestos. ¿Comienza su reducción?", *REDA*, núm. 80, 1993, pp. 720-721, 726 y 728-730; Menéndez Moreno, A., "Regulación de la materia tributaria por las Leyes de Presupuesto. Comentario a la sentencia del TC 76/1992, de 14 de mayo (BOE de 16 de junio)", *Jurisprudencia Tributaria*, 1993, pp. 1251-1252; Punset Blanco, R., (junto a Requejo Pagés, J.L.), "Crónica de jurisprudencia constitucional: las decisiones del Tribunal Constitucional durante 1992", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, 1993, pp. 200-201; Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 318-319; Ferreiro Lapatza, J.J., "Derecho presupuestario y técnica legislativa", *REDF*, núm. 87, 1995, p. 488; Jiménez Compañed, I., "Sobre el contenido eventual de las leyes regionales de presupuestos", *RDFHP*, núm. 237, 1995, especialmente pp. 652-656; Olalde Martín, T., "Ley de Presupuestos versus Ley de Acompañamiento", *Impuestos*, núm. 24, 1995, pp. 615-619; De la Peña Velasco, G., "La delimitación del contenido constitucional de la parte dispositiva de las leyes de presupuestos en materia tributaria", *REDF*, núm. 99, 1998, pp. 390-394; Martínez Lago, M. A., *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Valladolid, 1998, pp. 119-120.

relevantes) aportaciones doctrinales sobre esta cuestión¹⁵⁵.

Tales contribuciones son dispares: van desde la censura (como acabamos de mencionar) hasta la alabanza, pasando por la formulación de elementos correctores o de mejora, de los criterios utilizados por el Tribunal en su doctrina para definir el contenido eventual de las leyes de presupuestos estatales. La mayoría de estas aportaciones se centran en el primero de los criterios definidos por el Tribunal (grado de conexión material),

155 Algunas de esas contribuciones doctrinales, no ceñidas estrictamente al ámbito de la crítica, podemos consultarlas también en otros trabajos (ordenados por años y dentro de cada año por orden alfabético de autores):

a) recién entrada en vigor la Constitución y en la década de los años ochenta: Díez Moreno, F., "Comentario a la Sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 28 de la Ley de Presupuestos para 1982", *PGP*, núm. 15, 1983, pp. 177-179; Querol Bellido, V., "Las modificaciones legislativas mediante el articulado de las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado", *PGP*, núm. 23, 1985, pp. 106-109; Pelegrí y Girón, J., "Sobre el contenido y la vigencia temporal de la Ley 33/1987", *HPE*, 1987, pp. 73-76; Magraner Moreno, F., "Problema de las disposiciones adicionales en las Leyes de Presupuestos", *REDF*, núm. 63, 1989, p. 402.

b) en los años noventa y en los últimos años: Lozano Serrano, C., *Consecuencias de la jurisprudencia constitucional sobre el Derecho financiero y tributario*, Madrid, 1990, pp. 45-46; Cazorla Prieto, L.M., "Posibilidades de evolución del procedimiento parlamentario presupuestario actual", *Parlamento y Derecho*, Figueroa, A., da Silva, J.C. (Coords.), Vitoria, 1991, pp. 419-420; Pita Grandal, A.M., "La Agencia Estatal de Administración Tributaria", *REDF*, núm. 71, 1991, p. 366 en n. 4; Pita Grandal, A.M., "A Axencia estatal de Administración Tributaria: Reforma administrativa para a aplicación do sistema tributario estatal", *Reforma Administrativa*, Rodríguez-Arana Muñoz, X. (Coord.), Santiago de Compostela, 1993, pp. 86-88; Navas Vázquez, R., "Algunos problemas de la codificación financiera en la actualidad", *REDF*, núm. 76, 1992, p. 624 en n. 16; Ramallo Massanet, J., "Modificación de la Ley General Tributaria por la Ley anual de Presupuestos Generales", *CT*, núm. 64, 1992, pp. 133-139; Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, p. 167; Fernández Torres, J.R., "Refundición y Constitución: Examen del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992", *RAP*, núm. 131, 1993, pp. 125-126; Bacna Aguilar, A., Herrera Molina, P.M., Serrano Antón, F., *La Agencia Tributaria frente al contribuyente: régimen jurídico y problemas de constitucionalidad*, Granada, 1993, pp. 105-109; Herrera Molina, P.M., de Prada García, A., "Los preceptos de la L.G.T. modificados por leyes de presupuestos. ¿Una hombra de relojería jurídica (Comentario a la cuestión de inconstitucionalidad sobre los artículos 111.3 y 128.5 de la L.G.T.)", *RDFHP*, núm. 227, 1993, pp. 839-840; Rodríguez Bereijo, A., "La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las leyes de presupuestos", *10 anys de Jurisprudència del Tribunal Constitucional*, Parlament de les Illes Balears, 1993, pp. 199-204; Vegas Torres, J., "Autorización judicial para entrada en domicilio y el procedimiento de recaudación de la Seguridad Social; Límites de la Ley de Presupuestos: inconstitucionalidad del artículo 130 de la Ley General Tributaria", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 61, 1993, pp. 791-794; Zornoza Pérez, J.J., "La Ley de Presupuestos y el sistema de fuentes del Derecho: en torno a la STC 76/1992, de 14 de mayo", *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona, 1993, pp. 363-373; AA.VV., (Corona Ferrero, J.M., Pau Vall, F., Tudela Aranda, J., Coords.), *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, sobre todo el estudio de López-Medel Bascónes, J., "La elaboración técnica de los proyectos de ley", p. 188; Aliaga Agulló, E., "Ley de Presupuestos y reforma tributaria: análisis de una larga experiencia (1979-1994)", *REDF*, núm. 81, 1994, pp. 151-152 en n. 125; De Miguel Canuto, E., "¿Qué es lo que puede regular la Ley de Presupuestos?", *REDF*, núm. 83, 1994, pp. 625-628; Olalde Martín, T., "Ley de Presupuestos versus Ley de Acompañamiento", *Impuestos*, núm. 24, 1995, pp. 615-619; Pulido Quecedo, M., "Las Comisiones de Presupuestos", en *Las Comisiones Parlamentarias*, Da Silva Ochoa, J.C. (Coord.), Vitoria, 1994, p. 447; González del Campo, L., "Las Leyes de Presupuestos en la Constitución española de 1978: configuración constitucional y límites materiales", *RDFHP*, núm. 236, 1995, pp. 405-410; López Martínez, J., "El contenido de la Ley de Presupuestos. ¿Sin solución definitiva?", *Tribuna Fiscal*, 1995, pp. 35-44; Rodríguez Bereijo, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 16-25; Bujabarral Antón, G., "La modificación de tributos en las leyes forales del presupuesto", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 21, 1996, pp. 71-74; Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 86-91; Duque Villanueva, J.C. (junto a Riquejo Pagés, J.L., Terol Becerra, M.J. y Caamaño Domínguez, F.), "Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 1997", *REDC*, núm. 50, 1997, pp. 166-167; Escribano López, F., "La disciplina constitucional de la prórroga de Presupuestos", *REDC*, núm. 50, 1997, pp. 109-112; Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, pp. 69-73; Sánchez Blázquez, V.M., "Leyes de Presupuestos y Leyes de Acompañamiento", *RDFHP*, enero-febrero, 1997, p. 880; Torres Muro, I., "Las peculiaridades de la ley de presupuestos en la reciente jurisprudencia constitucional", *REDC*, núm. 49, 1997, pp. 313-316; Viver Pi-Sunyer, C., "La función presupuestaria en la jurisprudencia constitucional", *Parlamento y Justicia Constitucional (IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamento)*, Pau Vall, F. (Coord.), Pamplona, 1997, p. 560; Cazorla Prieto, L.M., *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998, pp. 43-44; Rodríguez Bereijo, A., prólogo al libro de Cazorla Prieto, L.M., *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998, pp. 9-12; García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en mundo de leyes desbocadas*, 1999, pp. 75-89; Pulido Quecedo, M., "El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 12, 1999, pp. 23-27; Bocanegra Sierra, R., "Observaciones sobre el régimen jurídico de la Empresa nacional Santa Bárbara y la posible inconstitucionalidad de las leyes de acompañamiento de los Presupuestos", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, 1999, pp. 316-320; Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y Codificación*, Madrid, 1999, pp. 46-47 y 53-54; Cazorla Prieto, L.M., *Codificación contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, pp. 46-48 y 56-58; Díaz-Romeril Gómez, A., "Notas en torno a las leyes de objeto diverso. Elaboración parlamentaria y jurisprudencia constitucional", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 6, 1999, pp. 140-141; Martínez Lago, M.A., "Leyes de presupuestos y leyes < de acompañamiento > (Aspectos constitucionales de los Presupuestos Generales del Estado y abuso de las formas jurídicas por el Gobierno)", *REDF*, núm. 104, 1999, pp. 778-783; Martínez Lago, M.A., "Las leyes de acompañamiento: sobre el abuso de las formas jurídicas por el Gobierno", *RGLJ*, núm. 5, 1999, pp. 547-549; Santamaría Pastor, J.A., "El sistema de fuentes del Derecho en los primeros cincuenta años de vida de la < Revista de Administración Pública > (1950-1999)", *RAP*, núm. 150, 1999, pp. 555-556.

pero prescinden casi por completo del análisis del segundo criterio (justificación de la inclusión), el gran olvidado, si bien con algunas excepciones.

Las denuncias, que suscribimos, se centran sobre todo en las dificultades acerca de la precisa identificación de las materias cuya inclusión en las leyes presupuestarias puede justificarse. Así, por lo que toca al primer criterio (la conexión material), de forma casi unánime, suele afirmarse que el concepto que encierra la expresión "criterios de política económica general" (que sirve de parámetro de referencia de esa relación o conexión) es extremadamente extenso y abierto, con las consiguientes dificultades a la hora de discernir acerca de lo que está permitido y prohibido incorporar en una ley de presupuestos. Por ello, la doctrina no ahorra en calificativos en calificativos a la hora de describir ese criterio definido por el Tribunal. Entre otros, "ambigüo", "amplio" "arbitrario", "de tan amplio alcance", "dilatado", "etéreo", "excesivamente indeterminado", "falta de concreción", "flexible", "generoso", "impreciso", "incierto", "indeterminado", "insuficiente", "laxo", "poco nítido", "poco operativo", "provisional", "relativo" o "vago".

En relación al referido criterio jurisprudencial, el discurso crítico podemos formularlo sintéticamente como sigue. Muchas regulaciones sustantivas, sin llegar a tener una naturaleza o finalidad presupuestaria, pueden tener incidencia directa en los estados de gastos e ingresos presupuestarios, o (sobre todo) estar relacionadas con los omnipresentes criterios de política económica general. De ahí, la escasa operatividad jurídica del criterio, al no permitir deslindar con precisión las materias que pertenecen a los ámbitos posible y prohibido de las leyes de presupuestos. En fin, el criterio no sería enteramente útil para dar solución al desbordamiento material y a la desnaturalización de las leyes de presupuestos. Incluso, en relación a este aspecto, hay quienes afirman que esta jurisprudencia constitucional plantea el problema de concretar cuál es el órgano constitucional llamado a definir ese grado de conexión; en este contexto, se afirma, esta jurisprudencia constitucional puede invadir la función constitucionalmente

atribuida al Gobierno en el artículo 97 CE, en el sentido de que es a éste, y no al Tribunal Constitucional, a quien corresponde la fijación del contenido (criterios e instrumentos) de la política económica. Por último, también se apunta el problema de la provisionalidad de esta doctrina constitucional, al diferir al análisis casuístico la constitucionalidad de las regulaciones materiales controvertidas.

Ahora bien, debemos destacar que algunos autores valoran positivamente el segundo criterio utilizado por el Tribunal, pues la "justificación de la inclusión", o, si se quiere, la "razonabilidad" de la incorporación, se configura como una necesidad, más allá de la mera conveniencia. Esto merece una breve explicación. A partir de la STC 76/1992, según estos autores, se detecta un giro o salto respecto de la jurisprudencia anterior. Mientras en la STC 65/1987 se habla de "conveniencia" de ese contenido posible ("conveniente regulación conjunta" con el núcleo esencial o presupuestario), en la STC 76/1992 se expresa la "necesidad" del ámbito material eventual ("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"). De esta forma, sólo integran el contenido facultativo aquellas regulaciones materiales que, cumpliendo el primer requisito, sean estrictamente necesarias, que no meramente convenientes, para la ejecución de los fines propios que persigue el Presupuesto. Por otro lado, en el planteamiento que describimos, este criterio, dada su configuración, autoriza a traer a modo de parámetros de constitucionalidad (y no sólo como fundamentos constitucionales de esta doctrina constitucional), como en ocasiones hace el Tribunal, la "función constitucional", la "especialidad procedimental" y la seguridad jurídica. Ello, en el marco de una concreta ley de presupuestos, proporcionaría un conocimiento más profundo acerca del grado de conexión entre la regulación material y los estados presupuestarios y/o la política económica general.

Por último, no faltan quienes se esfuerzan en la búsqueda y propuesta de criterios de matización o corrección de la doctrina del Tribunal. Seleccionamos dos de estos criterios. Por

un lado, quizás el más sugerente, el consistente en la distinción entre la finalidad de la norma y la incidencia de la misma en el gasto público y/o en la política económica. Así, para que una determinada regulación material tenga cobijo lícito en una ley de presupuestos debe cumplir por su propia naturaleza una finalidad esencialmente presupuestaria, con independencia de que genere gastos o ingresos presupuestarios o que incida en los amplios criterios de política económica general. Por otro lado, un criterio para vencer la denunciada provisionalidad y conseguir así un carácter más definitivo y general de esta doctrina constitucional: la enumeración, sistematización o relación indicativa (en un sentido positivo y/o negativo) por parte del Tribunal de las materias, o ámbitos materiales, susceptibles o no de inclusión en leyes de presupuestos. Como sabemos, esta tarea ya ha sido acometida por el Tribunal, si bien parcialmente, al excluir de forma expresa del contenido de estas leyes determinados grupos y categorías normativos referidos a diferentes ámbitos materiales.

No quisiéramos cerrar este apartado sin plantear una propuesta, que más tarde desarrollamos¹⁵⁶. Para intentar vencer (o, al menos, hacer frente a) los problemas teóricos y aplicativos (que estamos denunciando a lo largo del presente Capítulo) que entrañan esos criterios jurisprudenciales de deslinde entre el contenido posible y prohibido de estas leyes, creemos que el Tribunal podría redefinirlos, sin apartarse de lo que hemos llamado concepción "intermedia" del contenido de las leyes de presupuestos. En este sentido, una norma podría acogerse lícitamente en una ley de presupuestos si cumpliera de forma cumulativa los siguientes requisitos (que matizarían los criterios de la "conexión material" y "justificación de la inclusión", respectivamente). En primer lugar, habría de repercutir sobre el gasto público y/o la política económica (lo que podríamos denominar como "trascendencia económica"). Y en segundo lugar, debería perseguir una finalidad estrictamente presupuestaria (que calificaríamos como "naturaleza

¹⁵⁶ En el apartado IV.1.A) del Capítulo Séptimo, donde proponemos algunas soluciones frente al desbordamiento material de las leyes de presupuestos.

presupuestaria"). De esta forma, además de repercutir directamente sobre las finanzas públicas (en términos económico-financieros), se exigiría que la norma fuera presupuestaria (según los estándares que proporciona la disciplina del Derecho financiero). Estos criterios serían a la vez ágiles y rotundos para hacer frente al desbordamiento material y la desnaturalización de las leyes de presupuestos estatales.

D) Algunas cuestiones puntuales que suscita la aplicación de esa doctrina constitucional.

A juicio del Tribunal, su doctrina sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos del Estado no puede incidir en las normas que carecen de contenido material. Además, conforme a esta doctrina: por un lado, deben excluirse de las leyes de presupuestos determinados ámbitos materiales¹⁵⁷; por otro lado, creemos que se plantean fundadas dudas acerca de la constitucionalidad de muchas regulaciones materiales incorporadas en leyes de presupuestos, sobre las cuales el Tribunal no ha tenido oportunidad de pronunciarse.

Cuestiones todas ellas que, por su interés, tratamos seguidamente.

a) La inaplicabilidad de la doctrina constitucional a las normas carentes de contenido material o sustantivo.

En la sentencia 61/1997 (prórroga de la delegación legislativa para elaborar del Texto Refundido de la ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana), el Tribunal sostiene que, a diferencia de casos anteriores en que enjuició "la constitucionalidad de una determinada regulación jurídica material sobre diversos ámbitos o sectores del ordenamiento llevada a cabo mediante una Ley de Presupuestos"¹⁵⁸ lo que

¹⁵⁷ Recuérdese, las "normas típicas del Derecho codificado", las disposiciones reguladoras "de la naturaleza y régimen jurídico de un instituto", el "llamado Derecho de organización", o las normas propias del régimen estatutario de la función pública.

¹⁵⁸ Establece el Tribunal un paralelismo con la STC 13/1992 (FJ. 16), "si bien allí para elaborar un texto refundido de la Ley General Presupuestaria ampliando la autorización a la <adaptación del nuevo texto refundido a la Constitución y a las Leyes promulgadas con posterioridad al 4 de enero de 1977>". Véase la Disposición final primera de la Ley 33/1987, de PGE para 1988, que prorrogaba lo dispuesto en la Disposición final tercera

constituye ahora objeto de examen "no es una disposición que por sí misma contenga una regulación material sino una Disposición final de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en la que se contiene, con una técnica ciertamente peculiar, la fijación de un nuevo plazo de delegación legislativa al Gobierno para elaborar un texto refundido", que "reitera la autorización que había sido otorgada en su día". La Disposición final controvertida, afirma el Tribunal, "al implicar un simple acto de autorización legislativa dirigido sólo al Gobierno para que proceda a refundir, reduciéndolas a unidad, disposiciones normativas vigentes dispersas, carece por sí mismo de contenido propio regulador y, por consiguiente, no tiene virtualidad para incidir en los límites materiales ex art. 134 C.E. que para las Leyes de Presupuestos ha declarado nuestra jurisprudencia constitucional". En conclusión, el Tribunal rechaza la impugnación dirigida a la totalidad del Decreto Legislativo 1/1992 "por cuanto no se aprecia vulneración de los límites materiales de la Ley aprobatoria de los Presupuestos Generales del Estado que resultan del art. 134 C.E."

A partir de esta sentencia debe entenderse que las limitaciones al contenido de la ley de presupuestos no afectan a técnicas legislativas ajenas a la materia presupuestaria¹⁵⁹.

Creemos que el Tribunal, aunque no lo diga expresamente, ha introducido una matización en su doctrina precedente¹⁶⁰. Matización que, a nuestro juicio, resulta criticable. Parece evidente que la prórroga de la habilitación para dictar el Decreto Legislativo 1/1992, aunque ciertamente se trate de una técnica normativa en sentido estricto, viene referida a una materia, la urbanística, que tiene una muy remota o nula relación

de la Ley 21/1986, de PGE para 1987.

¹⁵⁹ En parecido sentido a la STC 61/1997, incluso con anterioridad a ésta, recuérdese, se pronuncian los Tribunales de Justicia del orden contencioso-administrativo. Ello sucede con la norma concerniente a la declaración de utilidad pública, a los efectos de expropiación forzosa, de la construcción de nuevos centros penitenciarios (Disposición adicional decimocuarta de la Ley 33/1987). Así, la STS (Sala 3ª, Sección 6ª) de 7 de mayo de 1996 (Ponente: J.E. Peces Morate), FD. Segundo; en idéntico sentido, véase el FD. Cuarto de la posterior STS (Sala 3ª, Sección 5ª) de 6 de octubre de 1998 (Ponente: J.M. Sanz Bayón).

¹⁶⁰ Recuérdese, no de matización sino de "cambio en la doctrina de este Tribunal" habla el magistrado Jiménez de Parga en su voto particular. Esta opinión disidente ha sido compartida por algunos autores. Por ejemplo, Terol Becerra, M.J., lo califica de cambio "radical... que no deja de sorprender", en "Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 1997", *REDC*, núm. 50, 1997, p. 173.

con la materia presupuestaria¹⁶¹. De ahí que cuando menos "sorprenda" que la doctrina del Tribunal sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos no pueda aplicarse a técnicas normativas que vengan referidas a materias que nada o muy poco tienen que ver con la disciplina presupuestaria¹⁶².

En apoyo de esta consideración crítica podemos citar el parecer del Consejo de Estado¹⁶³. Este órgano consultivo, al informar acerca de la Disposición final primera de la Ley 33/1987 relativa a la habilitación al Gobierno para elaborar el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, manifiesta: "este resultado pone otra vez de manifiesto la inconveniencia de utilizar el articulado de las Leyes de Presupuestos como instrumento y ocasión propicios para introducir en ellas materias de la más diversa naturaleza". Obsérvese que para el Consejo de Estado la materia general presupuestaria es materia impropia de la ley de presupuestos. Ni que decirse tiene que el juicio negativo (si bien relegado al ámbito de la técnica legislativa) del Consejo de Estado sería mucho más acusado si la delegación legislativa contenida en la ley de presupuestos viniera referida a una materia que ni por asomo tuviera algo que ver con la presupuestaria (como, por ejemplo, la urbanística). En definitiva, en este planteamiento al asociar la delegación legislativa con la materia expresa sobre la que versa, la ley de delegación no debería abarcar materias extrañas al contenido propio o posible de la misma.

Pues bien, caso de aceptar la doctrina constitucional acerca del contenido eventual de las leyes de presupuestos, parece que lo más lógico sería que éstas no debieran contener habilitaciones o delegaciones legislativas al Gobierno para regular materias que no integran el contenido permitido de estas leyes. En otras

¹⁶¹ Con anterioridad a la STC 61/1997, Fernández Torres, J.R. se pronunció a favor de la inconstitucionalidad de la Disposición final quinta de la Ley 31/1991 "puesto que el mandato de refundición de la legislación urbanística vigente no guarda relación de ningún género con el único objeto lícito de las Leyes anuales de Presupuestos"; en "Refundición y Constitución: examen del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 26 de junio de 1992", *RAP*, núm. 131, 1993, p. 126.

¹⁶² En parecido sentido, Virgala Foruria, E., "La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 y el ejercicio de la delegación legislativa", *La Ley*, núm. 4400, 22 de octubre de 1997, p. 4.

Como ya apuntamos, quizás, en esta decisión haya pesado la "disfuncionalidad" que hubiera supuesto la declaración de inconstitucionalidad de toda la ley, aproximadamente siete años después de haber sido objeto de numerosos recursos, por un problema formal.

¹⁶³ En concreto, su Dictamen 51.954, de 14 de julio de 1988, *Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1988*, Madrid, 1989, pp. 265-271.

palabras, un planteamiento coherente con la doctrina del Tribunal defendería que las leyes de presupuestos sólo pueden actuar como vehículo de delegación legislativa en relación a las materias susceptibles de integrar el contenido de estas leyes.

Ahora bien, si, contrariamente a esta doctrina constitucional, se defiende, como nosotros sostenemos, que la ley de presupuestos puede abarcar la regulación de cualquier materia salvo las expresamente vedadas por la Constitución, la inclusión en esta ley de delegaciones legislativas sobre materias extrañas a la presupuestaria, desde la perspectiva constitucional (que no desde la técnica legislativa), no plantearía reparo alguno, salvo que, evidentemente, tal incorporación material estuviera prohibida de forma inequívoca por la Constitución. Por ejemplo, este planteamiento iría en la línea de la previsión del artículo 82.1 CE, que excluye expresamente de la delegación legislativa las materias reservadas a ley orgánica (artículo 81 CE)¹⁶⁴.

b) La exclusión expresa de determinados ámbitos materiales (el contenido "negativo" de estas leyes).

El Tribunal excluye de forma expresa del contenido de las leyes de presupuestos estatales algunos grupos o categorías de normas (que denominamos contenido "negativo" de estas leyes).

1. En primer lugar, las "normas típicas del Derecho codificado"¹⁶⁵, ámbito, sin duda importante, que más tarde analizamos (críticamente)¹⁶⁶.

2. En segundo lugar, las normas de organización y de atribución de competencias; esto es, las normas reguladoras "aunque sea en clave negativa, de la naturaleza y régimen jurídico de un instituto" (STC 178/1994, supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público; si bien con votos particulares) y las disposiciones propias del "llamado Derecho de organización" (STC 16/1996,

¹⁶⁴ Ahora bien, la pregunta que nos haríamos sería: desde la perspectiva constitucional, ¿cabe incluir en ley de presupuestos una habilitación para aprobar un Decreto Legislativo que entrara sobre la materia tributaria en los términos expresados en el artículo 134.7 CE?. La respuesta en todo caso sería negativa, se acepte o no la doctrina constitucional sobre el artículo 134.2 CE.

¹⁶⁵ SSTC 76/1992, FJ. 4b) y 195/1994, FF.JJ. 2 y 3.

¹⁶⁶ En los Capítulos Quinto (apartado IV) y Sexto.

régimen de atribuciones y facultades de los Consorcios de las Zonas Francas).

También los Tribunales de Justicia han afrontado la cuestión de si este tipo de normas pueden integrar el contenido de las leyes de presupuestos. Ahora bien, los resultados a que han llegado son en muchas ocasiones dispares de los alcanzados por el Tribunal Constitucional¹⁶⁷. Lo mismo ocurre con algunos órganos consultivos¹⁶⁸.

3. En tercer lugar, las regulaciones que afectan a la esencia del régimen estatutario de la función pública. El Tribunal ha declarado inconstitucionales, por no integrar el contenido eventual de estas leyes, aquellas normas ubicadas en leyes de presupuestos estatales que inciden de forma directa en el régimen jurídico de la función pública¹⁶⁹. Ello sucede con las SSTC 203/1998 (sistemas de selección del personal del sistema sanitario de la Seguridad Social) y 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía).

Sin embargo, en relación a este aspecto, la STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos) pone de manifiesto una falta de consenso dentro del Tribunal Constitucional. El Tribunal afirma la constitucionalidad de la inclusión del precepto en la ley de presupuestos, al comportar una repercusión directa en los gastos presupuestarios; decisión y razonamiento que no comparten buena parte de los magistrados

¹⁶⁷ En este sentido, la STS (Sala 3ª, Sección 3ª) de 16 de marzo de 1992 (Ponente: J.M. Sanz Bayón), en donde se considera (FD. Quinto) que la norma relativa a la autorización al Gobierno para la reordenación de organismos autónomos y entidades públicas creadas por Ley (en concreto, la creación del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas y la supresión de los Patronatos de Casas Militares del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire; artículo 80 de la Ley de Presupuestos 4/1990) forma parte del contenido propio de estas leyes, al contribuir a la racionalización y la reducción del gasto público. En idéntico sentido, la STS (Sala 3ª, Sección 6ª) de 17 de marzo de 1992 (Ponente: F.J. Hernando Santiago).

¹⁶⁸ También de forma contraria a la opinión del Tribunal Constitucional se pronuncian en ocasiones algunos órganos consultivos. Claramente, el Consejo Consultivo catalán. En su Dictamen 153/1988 analiza si varias disposiciones adicionales del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalidad catalana para 1989 exceden materialmente del contenido estatutariamente definido de esta ley. Entre éstas, las normas atributivas de competencias sobre bienes públicos de carácter demanial y patrimonial de la Generalidad (decimoquinta y decimosexta); también la que otorga competencias de gestión económica y presupuestaria al Instituto Catalán de la Salud (decimoctava). A juicio del Consejo consultivo, tales normas al guardar relación con la materia presupuestaria pueden ser lícitamente incorporadas a la ley de presupuestos. Una opinión contraria expone en su voto particular el mismo ponente F. de Carreras Serra. Entiende que esas Disposiciones, al incorporar normas atributivas de competencias y organizativas, no presentan relación con la materia presupuestaria. Dice (punto 4 de ese voto): "se trata de una norma competencial que, en sí misma, no tiene repercusiones directas ni indirectas en el estado de ingresos y gastos ni en la política económica. Una cosa bien distinta es que las competencias de gestión impliquen, a nivel interno del Instituto Catalán de la Salud, la gestión económica del propio Presupuesto"; "por esta senda, evidentemente, cualquier norma competencial u organizativa que afectara a la gestión podría incluirse en una Ley de Presupuestos, lo que desbordaría evidentemente el ámbito material de la citada Ley". Véase el Dictamen 153/1988, de 23 de diciembre, *Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1988*, Barcelona, 1989, pp. 357 y ss (Ponente: F. de Carreras; Voto particular del mismo ponente).

¹⁶⁹ En la misma línea que el Tribunal Constitucional se pronuncia el Consejo de Estado, en su Dictamen núm. 859/1992, acerca del proyecto de Decreto sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación nacional.

constitucionales.

c) Las dudas acerca de la constitucionalidad de otras regulaciones materiales (las "zonas de sombra" de esta jurisprudencia).

Desde luego, hay regulaciones materiales incorporadas en leyes de presupuestos cuya constitucionalidad parece indiscutida y confirmada. Así, aquéllas de contenido financiero¹⁷⁰ y otras que han recibido el beneplácito expreso del Tribunal. De forma significativa, esto último ocurre con los estados presupuestarios y la parte dispositiva de estas leyes que atañen a la Seguridad Social¹⁷¹, los gastos del personal al servicio de las Administraciones Públicas¹⁷² o las pensiones públicas¹⁷³.

¹⁷⁰ Esto es, las normas de contenido esencialmente presupuestario y financiero, tales como: el ámbito, aprobación y modificación de los Presupuestos Generales del Estado; la gestión presupuestaria; las operaciones financieras y otros aspectos del ámbito financiero; la financiación de entes territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales); las cotizaciones sociales. También las normas tributarias que anualmente suelen incorporarse en leyes de presupuestos (de conformidad, claro está, con el artículo 134.7 CE). Se trata de regulaciones integrantes del contenido típico de las leyes anuales de presupuestos, que no han planteado desde la perspectiva constitucional dudas relevantes acerca su ubicación en estas leyes.

Una buena muestra es que el Tribunal, salvo en una ocasión, no ha sido llamado a pronunciarse sobre la licitud de la inclusión de tales ámbitos materiales en leyes de presupuestos. Esa ocasión se encuentra en la temprana sentencia 84/1982, acerca del precepto relativo a las transferencias de servicios del Estado a las Corporaciones Locales, en la que el Tribunal considera que esa regulación material supone de forma clara la autorización específica de un gasto público, por tanto con incidencia en la materia presupuestaria (FJ. 3). Ahora bien, como hemos expuesto, contrariamente a esa opinión se pronuncia el Consejo Consultivo de Cataluña en su Dictamen 13/1982 (Fundamento II).

¹⁷¹ Anualmente, las leyes de presupuestos incorporan el Presupuesto de la Seguridad Social.

Véanse las SSTC 65/1987 (FJ. 6; integración del personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del sistema de la Seguridad Social); 237/1992 (FJ. 3; la prohibición, con carácter permanente, de financiar con dinero público las mutualidades no integradas en el sistema general de la Seguridad Social); 203/1998 (FF.JJ. 3 a 5; sistema sanitario de la Seguridad Social, con declaración de inconstitucionalidad); 109/2001 (FF.JJ 5 y 6; prelación de créditos, en concreto, la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos; con voto particular disidente de V. Conde Martín de Hijas, al que prestan su adhesión otros magistrados).

En los Tribunales de Justicia ordinarios, consúltense: la STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 29 de septiembre de 1995 (autorización al Gobierno para la integración del colectivo de los funcionarios de la Administración Local en el Régimen General de la Seguridad Social); la STS (Social) de 27 de abril de 1993 (FF.DD. Tercero, Cuarto y Quinto) y las SSTS (Social) de 29 de abril de 1993, de 14 de julio de 1993, de 27 de octubre de 1993, de 9 de febrero de 1994, de 19 de junio de 1995 y de 17 de enero de 1996, así como las SSTSJ (Social) del País Vasco de 23 de septiembre de 1992 y de 28 de octubre de 1993 (todas ellas acerca de la asimilación de las entidades gestoras de la Seguridad Social y de la Tesorería General de la Seguridad Social a los efectos de pago de intereses de demora, de conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la LGP); y la STS (Social) de 11 de febrero de 1994, (FD. Séptimo; integración del Montepío de Funcionarios de la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales en el Fondo Especial de la Mutualidad de Funcionarios de la Administración Central del Estado).

Véase el Dictamen del Consejo de Estado núm. 271/1993 (sobre el proyecto de Decreto de integración en el régimen de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local).

¹⁷² El articulado de la parte dispositiva de las leyes de presupuestos estatales incorpora anualmente las normas relativas a los "gastos del personal", dentro de las cuales se disciplina las retribuciones de los funcionarios y empleados públicos.

El Tribunal Constitucional ha examinado si determinadas normas relativas a las retribuciones de los funcionarios públicos incorporadas en leyes de presupuestos integran el contenido constitucionalmente lícito de estas leyes. De forma contundente, afirma que pertenecen al ámbito propio de estas leyes. Ello ha sucedido por este orden con los preceptos relativos a: a) la fijación de un límite máximo de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de los organismos dependientes de las mismas (STC 63/1986, FJ. 12); b) la incompatibilidad de pensiones y haberes activos (SSTC 65/1987 -FJ. 7- y 188/1988 -FJ. 5, *in fine*-; la prórroga de esa norma: SSTC 65, 66 y 67/1990, FJ. 3); c) nuevamente, el establecimiento de un tope máximo al incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, así como de los organismos de ellas dependientes (STC 96/1990, FJ. 4); d) la fijación de un incremento global de las retribuciones en todo el sector público (STC 237/1992, FJ. 3); y e) la creación de un complemento retributivo para funcionarios de carrera que desempeñen o hayan desempeñado con determinados requisitos temporales puestos de altos cargos (STC 32/2000, FJ. 6; si bien con cuatro votos particulares).

Los Tribunales de Justicia han reconocido que esa disciplina pertenece al ámbito propio de las leyes de presupuestos. Así, la STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 7 de junio de 1993 (FD. Cuarto, *in fine*; sobre la retribución de determinados empleos militares que pasen a petición propia a la situación de reserva).

También algunos órganos consultivos autonómicos se han pronunciado sobre las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en algunos casos de forma contraria al Tribunal Constitucional. Por ejemplo, el Consejo Consultivo de Cataluña, en su Dictamen 56/1984

Ahora bien, el hecho de que se trate de ámbitos materiales tradicionalmente incorporados en leyes de presupuestos no es obstáculo para que puedan plantearse dudas acerca de la constitucionalidad (según los criterios definidos por la jurisprudencia constitucional) de la prácticas consistentes en acometer en ley de presupuestos la reforma sustancial de determinadas leyes directamente relacionadas con esos ámbitos. Por ejemplo, no debemos olvidar que las leyes de presupuestos han innovado las leyes generales sobre Seguridad Social¹⁷⁴ y pensiones o clases pasivas del Estado¹⁷⁵.

Pero sobre todo tenemos serias dudas acerca de la licitud constitucional de otras muchas regulaciones materiales contenidas en estas leyes sobre las que no ha recaído pronunciamiento del Tribunal Constitucional (lo que hemos denominado las "zonas de sombra" de esta jurisprudencia). En relación a éstas, damos noticia de preceptos que agrupamos como sigue.

1. En primer lugar, las disposiciones pertenecientes a los

(Fundamento V; fijación de un límite a las retribuciones del personal no laboral de la Administración autonómica, de los entes locales de su territorio y de los organismos dependientes de los mismos).

¹⁷³ Las leyes de presupuestos recogen anualmente las normas relativas a las pensiones públicas (determinación inicial, limitaciones en su señalamiento inicial, revalorización y modificación anuales de sus valores).

Consúltense las SSTC 65/1987 (FJ. 7), 188/1988 (FJ. 5, *in fine*) y 65, 66 y 67/1990 (FJ. 3) (todas ellas sobre la incompatibilidad de pensiones y haberes activos). También las SSTC 134/1987 (FJ. 6) y 83/1993 (FF.JJ. 4 y 5; la fijación de un límite máximo de las pensiones públicas).

Asimismo, la STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 23 de abril de 1993 (FF.DD. Quinto y Octavo; la revalorización de pensiones de clases pasivas); la STS (Sala 3ª, Sección 6ª) de 17 de diciembre de 1996 (FD. Noveno; la fijación de límites máximos a las pensiones públicas); la STSJ (Social) de Cataluña de 29 de junio de 1992 (FD. Primero; la fijación de un límite máximo de las pensiones públicas); la STSJ (Social) del País Vasco de 25 de septiembre de 1992 (FD. Segundo; la concurrencia de pensiones con cargo a la Seguridad Social y a la Mutualidad de Funcionarios).

¹⁷⁴ Estas leyes han afectado a la legislación general de la Seguridad Social (Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974; la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social; y el Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social).

En este sentido: la Ley 46/1985 acoge la norma relativa a la incorporación al Régimen Especial de la Seguridad Social de Funcionarios Civiles del Estado (Disposición adicional 1ª). La Ley 33/1987 modifica (en su "artículo 26. Débitos a la Seguridad Social") la Ley 40/1980. La Ley 37/1988 añade (en "Disposición adicional 10ª. Gestión recaudatoria de la Seguridad Social") a la Ley 40/1980 (artículos 14 *bis* y 14 *ter*). La Ley 4/1990 afecta a la Ley 40/1980 y al Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social de 1974, y lo hace de la siguiente forma: a) Modifica a través de disposiciones de su parte final: ("Disposición adicional 9ª. De la gestión recaudatoria de determinados ingresos de la Seguridad Social") la Ley 40/1980 (artículo 15); también (Disposición adicional 14ª. "Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales") el Texto Refundido de 1974 (artículos 202.4, 204.2 y 205.3); b) añade ("Disposición adicional 9ª. De la gestión recaudatoria de determinados ingresos de la Seguridad Social") la Ley 40/1980 (artículo 17 *bis*); c) también contempla la norma relativa a la incorporación de funcionarios al régimen de mutualismo administrativo (Disposición adicional 10ª).

Ahora bien, debemos reconocer que las innovaciones posteriores no son de carácter sustantivo (se trata de adaptaciones coyunturales). Por ejemplo, la Ley 49/1998 modifica (en Disposición adicional 2ª. "Prestaciones económicas de la Seguridad Social por hijo a cargo", que fija cuantías para ese año) el Decreto Legislativo 1/1994 (artículo 181).

¹⁷⁵ También las leyes de presupuestos han acometido la reforma sustancial de la legislación general sobre pensiones o clases pasivas del Estado (la Ley 4/1974, de 13 febrero, de Pensiones; el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado).

Así: la Ley 21/1986 deroga en su totalidad (Disposición derogatoria 3ª) la Ley 4/1974. La Ley 33/1987 afecta al Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado: modifica a través de su articulado ("artículo 62. Percepciones ajenas a las pensiones de Clases pasivas y cálculo de pensiones") el Real Decreto Legislativo 670/1987 (artículo 22.2.a y c); y deroga a través de disposición adicional ("Disposición adicional 20ª. Incompatibilidades de pensiones") el Real Decreto Legislativo 670/1987 (artículos 40 y 46). La Ley 37/1988 modifica a través de su articulado (artículo 52) el Real Decreto Legislativo 670/1987 (varios artículos y referencias). La Ley 4/1990 modifica en su articulado (artículo 47) el Real Decreto Legislativo 670/1987 (diversos artículos). La Ley 31/1991 modifica en su articulado (artículo 52) el Decreto Legislativo 670/1987 (artículos 37 y 41.1); además, añade (en artículo 52) preceptos a ese mismo Texto Refundido (artículo 31.6).

Sin embargo, las posteriores leyes de presupuestos no afectan sustantivamente a la legislación general sobre la materia; por ejemplo, la Ley 54/1999 se limita a aplicar en su articulado (artículo 37) el Decreto Legislativo 670/1987.

ámbitos materiales expresamente vedados por el Tribunal¹⁷⁶. Se trata de:

A) Las normas típicas del Derecho codificado, en donde, al menos intuitivamente (sin perjuicio de lo que diremos -Capítulos Quinto y Sexto-), incluimos las leyes generales y otras de considerable importancia de nuestro Ordenamiento jurídico público. Así, las leyes de presupuestos han procedido a la innovación de leyes reguladoras de los siguientes ámbitos (entre otros): Auditoría de Cuentas; Bases de Contratos del Estado; Bases del Régimen Local; Cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado; Clases Pasivas del Estado; Cooperativas; Creación del Consejo Económico y Social; Deporte; Derecho a la Educación; Expropiación Forzosa; Financiación de las Comunidades Autónomas; Fondo de Compensación Interterritorial; Funcionamiento del Tribunal de Cuentas; Funcionarios Civiles del Estado; Haciendas Locales; Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas; Infracciones y sanciones en el orden social; Inspección y Recaudación de la Seguridad Social; Instituciones de Inversión Colectiva; Inversiones Extranjeras en España; Medidas para la Reforma de la Función Pública; Mercado de Valores; Nacionalización y reorganización del Banco de España; Ordenación del Seguro Privado; Organización y régimen del Crédito Oficial; Patrimonio del Estado; Patrimonio Histórico; Patrimonio Nacional; Pensiones; Procedimiento económico-administrativo; Proceso Autonómico; Protección por Desempleo; Reforma Universitaria; Régimen Local; Seguridad Social¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Recuérdese, las normas típicas del Derecho codificado, la organización del sector público y el régimen estatutario de la función pública.

¹⁷⁷ Las leyes de presupuestos correspondientes al período 1979-1984 no llevan a cabo ninguna reforma de leyes generales. A diferencia de lo que ocurre con las leyes de presupuestos de los años 1985-1992, que han afectado a un buen número de leyes generales y de considerable importancia de los ordenamientos financiero (tributario y presupuestario), administrativo y laboral. Así, a la/el (por orden cronológico): la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954; Decreto-Ley de 7 de junio de 1962, de nacionalización y reorganización del Banco de España; Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria; Ley de 7 de febrero de 1964, de Funcionarios Civiles del Estado; Texto Articulado de la Ley de Patrimonio del Estado, aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril; Texto Articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado, de 8 de abril de 1965 (modificado por Ley 5/1973, de 17 de marzo, y Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo); Ley 13/1971, de 19 de junio, de organización y régimen del Crédito Oficial; Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974; Ley 4/1974, de 13 febrero, de Pensiones; Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria; Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social; Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, por el que se articula la Ley 39/1980, de 5 de julio, de Bases sobre Procedimiento Económico-Administrativo; Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional; Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico; Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública; Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación del Seguro Privado; Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo; Ley 46/1984, de 26 de diciembre, reguladora de las Instituciones de Inversión Colectiva; Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidad del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas; Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado; Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; Real Decreto Legislativo 1265/1986, de 27 de junio, que aprueba el Texto Articulado de la Ley de Inversiones Extranjeras en España; Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas; Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado; Ley 7/1988, de 5 de abril, de

Y sobre todo sin olvidar las innovaciones de los grandes cuerpos de la codificación financiera, esto es, la legislación general tributaria¹⁷⁸ y la presupuestaria¹⁷⁹, en relación a las cuales la doctrina ha expresado dudas acerca de la constitucionalidad de esas prácticas¹⁸⁰.

Sabemos que a partir de 1993 buena parte esas materias se incorporan en las leyes de acompañamiento presupuestarias, precisamente por las dudas de constitucionalidad que, tras la STC

Funcionamiento del Tribunal de Cuentas; Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social; Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas; Ley 24/1988, de 28 de julio, de Mercado de Valores; Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria; Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte; Ley 21/1991, 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social.

Durante el período 1993-2002, las leyes de presupuestos reducen considerablemente las modificaciones normativas. Pero, siguen afectando a algunas leyes generales y otras de considerable importancia de nuestro Derecho público; así, han incidido sobre el/la (por orden cronológico): Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria; Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública; Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación; Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado; Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria; Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial; Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Como sabemos, el Tribunal Constitucional excluye de forma expresa del contenido de estas leyes determinados ámbitos materiales. Así, las "normas típicas del Derecho codificado" (SSTC 76/1992, FJ. 4b y 195/1994, FF.JJ. 2 y 3).

Un importante número de resoluciones de los Tribunales del orden contencioso-administrativo versan sobre la materia general tributaria. Así, la STS (Sala 3ª, Sección 2ª) de 7 de noviembre de 1992 (FD. Cuarto; la composición y forma de utilización del Número de Identificación Fiscal); S. de la Audiencia Nacional (CA, Sección 2ª) de 19 de noviembre de 1996 (FF.DD. Cuarto, Quinto y Sexto; el recargo tributario de demora).

El Consejo de Estado también se ha pronunciado sobre los ámbitos de la función pública (Dictamen núm. 859/1992), la Seguridad Social (Dictamen núm. 271/1993) o la ordenación general de los tributos (Dictamen núm. 780/1993, en concreto, la regulación de la composición y la forma de utilización del NIF). También algunos órganos consultivos autonómicos. Por ejemplo, el Consejo Consultivo de Cataluña, en su Dictamen 49/1983 (Fundamento III; la titularidad de la recaudación de determinados tributos locales).

¹⁷⁸ Las leyes de presupuestos del período 1988-1992 incorporan sistemáticamente dentro del "Capítulo IV. Disposiciones en materia de Inspección, Gestión y Recaudación Tributaria" del "Título VI. Normas Tributarias" algunas reformas sustanciales de la Ley General Tributaria (Ley 230/1963, de 28 de diciembre). Así: la Ley 33/1987, artículos 110-113 (los artículos 83, 87.3, 111.1c, 128, 130 y 131 LGT); la Ley 37/1988, artículos 105-107 (el artículo 131 LGT); la Ley 4/1990 (artículo 134 LGT, sobre adjudicación a la Hacienda Pública de bienes embargados); la Ley 31/1990, artículo 79 y Disposición transitoria 8ª (el artículo 52 LGT, sobre procedimiento de tasación pericial contradictoria en materia tributaria); la Ley 31/1991, artículos 84-86 (los artículos 111.3 y 128 LGT, sobre Número de Identificación Fiscal y secreto bancario, y la recaudación en vía de apremio, respectivamente).

Véanse las SSTC 76/1992 (FJ. 4.b; ejecución forzosa de las deudas tributarias que implican la entrada en el domicilio del deudor, con declaración de inconstitucionalidad; hay votos particulares) y 195/1994 (FJ. 3; determinadas facultades tributarias de comprobación e investigación de cuentas bancarias, con declaración de inconstitucionalidad; hay votos particulares).

También los Tribunales de Justicia: la STS (Sala 3ª, Sección 2ª) de 7 de noviembre de 1992 (FD. Cuarto; la composición y forma de utilización del Número de Identificación Fiscal); la S. de la Audiencia Nacional (CA, Sección 2ª) de 19 de noviembre de 1996 (FF.DD. Cuarto, Quinto y Sexto; el recargo tributario de demora).

Y algunos órganos consultivos: el Consejo de Estado, en su Dictamen 780/1993 (la composición y forma de utilización del Número de Identificación Fiscal); el Consejo Consultivo de Cataluña, en su Dictamen 49/1983 (Fundamento III; la titularidad de la recaudación de determinados tributos locales).

¹⁷⁹ Son varias las innovaciones de la legislación general presupuestaria (la Ley 11/1977, General Presupuestaria, de 4 de enero; y el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General presupuestaria) acometidas por las leyes de presupuestos. La Ley 33/1987, de forma desordenada en los artículos 7, 84, 111, 123, 124 y 130 (que afecta nada menos que a los artículos 6, 36.1, 59, 60, 61, 63, 67, 68, 69, 70, 95, el Título IV -artículos 101-105-, el capítulo II del Título V -artículos 116 a 121-, 131, 149, 150, y al nuevo Título IX "De los Entes Territoriales" -artículos 152 a 154-); la Ley 37/1988, artículos 21, 24 y 106 (pese a la entonces muy reciente aprobación del Real Decreto Legislativo 1091/1988, modifica sus artículos 39, 79, 100, 132, 133, 135, 136, 148.1, 150.4 y Disposición Transitoria 3ª); la Ley 4/1990, artículos 18 y 48.3 (artículos 149 y 150.4, y 101.4, respectivamente, del Decreto Legislativo 1091/1988); la Ley 31/1990, artículo 16 (los artículos 18, 81, 82, 83, 84, 87, 89 y 141.1.f, y la rúbrica de la Sección 3ª Título II del Decreto Legislativo 1091/1988); la Ley 31/1991, artículo 17 (artículos 81.3 y 138 TRLGP); la Ley 21/1993, artículos 7, 17 y 51 (artículos 71, 73b, 101.3.4.9.10, 104.2, 118.1, 129 y 138 TRLGP); la Ley 41/1994, artículo 16 (artículo 81.5 TRLGP, en materia de procedimiento administrativo); la Ley 49/1998, artículo 11.dos (suspende durante el ejercicio de 1999 el artículo 73 TRLGP); la Ley 54/1999, artículo 11.dos (deja en suspenso para el ejercicio del año 2000 el artículo 73 TRLGP).

¹⁸⁰ Por ejemplo, en el primero de esos ámbitos, muchos autores ponen de manifiesto las dudas de constitucionalidad que suscitan determinadas modificaciones de la Ley General Tributaria instrumentadas a través de ley de presupuestos, tras la doctrina vertida por el Tribunal Constitucional en su sentencia 76/1992. Véase Herrera Molina, P.M., y de Prada García, A., "Los preceptos de la LGT modificados por Leyes de Presupuestos: ¿Una bomba de relojería jurídica?", *RDFHP*, núm. 227, 1993, p. 834. O Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Valladolid, 1998, p. 319 (habla de la "claudicante posición de la LGT ante el Tribunal Constitucional", calificando como "minados" algunos de sus preceptos tras la doctrina de la STC 76/1992).

76/1992, expresamente manifiesta el legislador.

B) Las normas sobre la organización del sector público, principalmente las concernientes a la creación y la supresión de organismos autónomos, sociedades y otras entidades públicas, así como la reordenación de los mismos (modificación, refundición o transformación). Por ejemplo, las que afectan a los siguientes entes públicos (entre otros): Administración Turística de España; Biblioteca Nacional; Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana¹⁸¹; Centro de Arte Reina Sofía; Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas; Centro de Investigaciones Sociológicas; Centro Español de Metrología; Centro Nacional de Información Geográfica; Consejo Superior de Deportes; Consorcios de las Zonas Francas¹⁸²; Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea; Escuela de Hacienda Pública; Escuela de Organización Industrial; Escuela Nacional de Sanidad; Escuela Oficial de Turismo; Instituto de Cinematografía y Artes Audiovisuales; Instituto de Crédito Oficial; Instituto de Promoción de Turismo de España; Instituto de Tecnología de Obras Públicas y Edificación; Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social; Instituto Nacional de Industria; Instituto para Diversificación y Ahorro de Energía; Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas; Museo Nacional del Prado; Organismo autónomo Correos y Telégrafos; Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado; Red Técnica Española de Televisión; Sociedad Estatal de Paradores de Turismo de España; Tribunales Económico Administrativos Regionales, Provinciales y Locales. También han acogido los sistemas de gestión económico-financiera del sector público, esencialmente las disposiciones sobre el régimen jurídico de los Patrimonios Públicos¹⁸³.

¹⁸¹ Véase la STC 178/1994, con declaración de la inconstitucionalidad (con votos particulares disidentes).

¹⁸² Véase la sentencia declaratoria de inconstitucionalidad 16/1996.

¹⁸³ Buena parte de las leyes de presupuestos (sobre todo, durante el período 1985-1994) han incorporado normas sobre la organización y los sistemas de gestión económico-financiera del sector público.

Durante el período 1979-1984, albergan preceptos relativos a la organización del sector público; así, las disposiciones sobre: reorganización de parque móvil de ministerios civiles; contratación pública; o las nuevas denominaciones de determinados centros e institutos públicos ("Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas" o "Instituto de Tecnología de Obras Públicas y Edificación").

Las leyes de presupuestos del período 1985-1992 incorporan preceptos y modificaciones normativas que afectan a la organización y los sistemas de gestión económico-financiera del sector público (creación, naturaleza jurídica, organización, transformación, reorganización y competencias, supresión y nueva denominación de organismos autónomos y entidades públicas). Así, la creación de: el Instituto de Cinematografía y Artes Audiovisuales; el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado; el Centro Nacional de Información Geográfica; la Red Técnica Española de Televisión; el Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea; el Organismo autónomo Correos y Telégrafos; el Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social;

De entre estas regulaciones, la que mayores sospechas de inconstitucionalidad ha levantado en la doctrina es la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria¹⁸⁴. También la autorización a la Presidencia del Gobierno para las reestructuraciones administrativas¹⁸⁵.

En este contexto, además de la incorporación de esas materias de difícil conciliación con el contenido propio y posible de las leyes de presupuestos, éstas han acometido la innovación de leyes reguladoras de los siguientes ámbitos: Bases de Contratos del Estado; Cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado; Creación de la Sociedad Estatal Minas de Almadén y

el Centro Español de Metrología; el Cuerpo de Traductores e Intérpretes del Ministerio de Asuntos Exteriores; y sin olvidar la todopoderosa Agencia estatal de Administración Tributaria. También el carácter o naturaleza jurídica del Museo Nacional del Prado. Y respecto de la organización, la transformación o reorganización, las siguientes transformaciones: del Instituto para Diversificación y Ahorro de Energía en Entidad de Derecho Público; del Instituto de Crédito Oficial en Sociedad estatal (también su reorganización); de la Escuela de Hacienda Pública en Organismo Autónomo Administrativo; de la Escuela de Organización Industrial en Organismo Autónomo Comercial; del Centro de Arte Reina Sofía, del Centro de Investigaciones Sociológicas y de la Escuela Nacional de Sanidad en Organismo Autónomo; de la Administración Turística Española en Sociedad Estatal de Paradores de Turismo de España; de la Escuela Oficial de Turismo en Entidad de Derecho Público; de la Biblioteca Nacional en Organismo Autónomo. Las competencias del Instituto Nacional de Industria. La organización y funcionamiento de la Administración Turística de España. La nueva denominación del Instituto de Promoción de Turismo de España. Y otras materias de dudosa conexión con la materia presupuestaria, como son las normas referidas a: la competencia para la aceptación de donaciones, legados y herencias a favor del Estado; la incorporación al Régimen Especial de la Seguridad Social de Funcionarios Civiles del Estado; la declaración de utilidad pública de las obras de construcción de centros penitenciarios, a los efectos de expropiación forzosa; la creación de los Tribunales Económico Administrativos Regionales y Locales, con supresión de los Provinciales; la previsión de un nuevo sistema de financiación del Consejo Superior de Deportes; la gestión del Patrimonio de la Vivienda; la supresión de la incorporación obligatoria a las Cámaras oficiales de la Propiedad Urbana; la autorización al Presidente del Gobierno en materia de reestructuraciones administrativas; determinadas modificaciones orgánicas en las estructuras de los Ejércitos; la creación de varios Cuerpos, Escalas y Especialidades de Funcionarios; la incorporación de funcionarios al régimen de mutualismo administrativo; la gestión y explotación de bienes de Consorcios de Zonas Francas.

Durante el período 1993-2002 no apreciamos la regulación de materias sin repercusión presupuestaria; tan sólo en las leyes de PGE para 1993 y 1994, la autorización a la Presidencia del Gobierno en materia de reestructuraciones administrativas. Son las leyes acompañantes las que toman ahora el relevo como principales instrumentos de reforma de estas materias.

En este ámbito, las SSTC 178/1994 (FJ. 5; supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público, con declaración de inconstitucionalidad; hay votos particulares); y 16/1996 (FJ. 6; régimen de atribuciones y facultades de los Consorcios de las Zonas Francas, con declaración de inconstitucionalidad).

Algunas resoluciones de los Tribunales del orden contencioso-administrativo versan sobre disposiciones relativas a la organización del sector público. Así, la STS (Sala 3ª, Sección 3ª) de 16 de marzo de 1992 (FD. Quinto, acerca de la norma relativa a la autorización al Gobierno para la reordenación de organismos autónomos y entidades públicas creadas por Ley; en concreto, la creación del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas y la supresión de los Patronatos de Casas Militares del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire); en idéntico sentido, la STS (Sala 3ª, Sección 6ª) de 17 de marzo de 1992.

También se pronuncian algunos Órganos consultivos, claramente el Consejo Consultivo catalán en su Dictamen 153/1988 (competencias sobre bienes públicos de carácter demanial y patrimonial de la Generalidad y sobre competencias de gestión económica y presupuestaria al Instituto Catalán de la Salud; con voto particular de F. de Carreras).

184 En esta regulación (artículo 103 de la Ley de Presupuestos para 1991), muchos han visto una ausencia de relación directa con la materia presupuestaria que legitime su inclusión como contenido eventual de estas leyes. En este sentido, Baena Aguilar, A., Herrera Molina, P., Serrano Antón, F., *La Agencia Tributaria frente al contribuyente: régimen jurídico y problemas de constitucionalidad*, Granada, 1993, pp. 105-108. También expresan dudas acerca de la constitucionalidad de esta regulación: Falcón y Tella, R., "Comentario general de jurisprudencia", *REDF*, núm. 76, 1992, p. 703; Ferreiro Lapatza, J.J., "Derecho presupuestario y técnica legislativa", *REDF*, núm. 87, 1995, p. 495; Jiménez Díaz, A., "La Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, p. 318 en n. 40; Juan Lozano, A. M., "Inviolabilidad del domicilio y límites materiales de la ley de presupuestos. Un pronunciamiento capital del Tribunal Constitucional", *REDF*, núm. 76, 1992, p. 697; Martínez Lago, M. A., *Ley de Presupuestos y Coconstitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Valladolid, 1998, p. 119; Pita Grandal, A. M., "A Axencia Estatal de Administración Tributaria: reforma administrativa para a aplicación do sistema tributario estatal", en *Reforma Administrativa*, Rodríguez-Arana Muñoz, X. (Coord.), Santiago de Compostela, 1994, pp. 84-88.

185 Se recoge por vez primera en el artículo 70 de la Ley 46/1985. Posteriormente, se reitera anualmente en las siguientes disposiciones finales de las leyes de presupuestos: quinta de la Ley 21/1986; séptima de la Ley 33/1987; novena de la Ley 37/1988; segunda de la Ley 4/1990; segunda de la Ley 31/1990; tercera de la Ley 31/1991; segunda de la Ley 39/1992; primera de la Ley 21/1993. Más tarde, esa disposición desaparece del texto de la Ley de Presupuestos 41/1994 y se incorpora a la Ley de acompañamiento 42/1994, en concreto a su artículo 75. Por último, se recoge con vocación de permanencia en el artículo 2.2.j) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En la doctrina, expresa dudas acerca de la constitucionalidad de la inclusión de esta norma en reiteradas leyes de presupuestos Barcelona Lloj, J., "Principio de legalidad y organización administrativa (Gobierno, Administración, Ley y reserva de ley en el artículo 103.2 de la Constitución)", *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III, Madrid, 1991, pp. 2444-2452.

Arrayanes; Creación del Instituto Nacional de Industria; Nacionalización y reorganización del Banco de España; Ordenación y defensa de la Industria Nacional; Patrimonio del Estado; Patrimonio Nacional; Patrimonio Histórico Español; Plantilla de las Fuerzas Armadas; Plantillas en el Ejército de Tierra¹⁸⁶.

También aquí, por los motivos expuestos, en los últimos años estas disposiciones desaparecen de las leyes de presupuestos y se incorporan a las leyes de acompañamiento presupuestarias¹⁸⁷.

C) Las normas relativas al régimen estatutario de la función pública. En efecto, las leyes de presupuestos han procedido a la reforma esencial de leyes generales de la función pública (las Leyes de: Funcionarios Civiles del Estado; Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas; Medidas para la Reforma de la Función Pública)¹⁸⁸.

De nuevo, en los últimos años son las leyes acompañantes las que toman el relevo de las leyes de presupuestos a la hora de acometer buena parte de la reforma sustancial de la legislación sobre función pública.

2. En segundo lugar, preceptos ajenos a los ámbitos expresamente vedados. En efecto, con base en los criterios definidos en esta jurisprudencia constitucional, sospechamos de

¹⁸⁶ Son las leyes de presupuestos del período 1985-1992 las que afectan a estas leyes; así, a leyes sectoriales como la/el (por orden cronológico): Ley de 24 de noviembre de 1939, de ordenación y defensa de la Industria Nacional; Ley de 25 de septiembre de 1941, por la que se crea el Instituto Nacional de Industria; Decreto-Ley de 7 de junio de 1962, de nacionalización y reorganización del Banco de España; Ley 38/1981, de 19 de octubre, creadora de la Sociedad Estatal Minas de Almadén y Arrayanes; Ley 40/1984, de 1 de diciembre, de plantillas en el Ejército de Tierra; Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado. También a leyes generales y de considerable importancia: Texto Articulado de la Ley de Patrimonio del Estado, aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril; Texto Articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado, de 8 de abril de 1965 (modificado por Ley 5/1973, de 17 de marzo, y Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo); Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional; Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

Durante el período 1993-2002 han incidido sobre algunas de estas leyes, como la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; o la Ley 14/1993, de 23 de diciembre, de plantilla de las Fuerzas Armadas.

¹⁸⁷ Las disposiciones sobre la organización y los sistemas de gestión económico-financiera del sector público desaparecen de las leyes de presupuestos y se incorporan en las leyes de acompañamiento presupuestarias. Ello ocurre a partir de 1995 (véase la Ley 42/1994, de acompañamiento a los PGE para 1995, artículos 77-81).

¹⁸⁸ En muchas ocasiones, las leyes de presupuestos (principalmente, del período 1985-1992) han acometido la reforma esencial de leyes generales de la función pública (Ley de 7 de febrero de 1964, de Funcionarios Civiles del Estado; Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública; Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas).

A continuación, reseñamos esas reformas. La Ley 33/1987 modifica (Disposición adicional 21ª, sobre funcionarios de la Seguridad Social) la Ley 30/1984 (Disposición adicional 16ª). La Ley 4/1990 añade (artículo 34. "Modificaciones del régimen del personal activo") a la Ley 30/1984 (artículo 29 bis, sobre "Reingreso al servicio activo") y deroga (Disposición derogatoria 2ª) un precepto de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 (artículo 51). La Ley 31/1991 añade (artículo 34. "Reconocimiento de compatibilidad") a la Ley 53/1984 (artículo 16.4); también deroga parcialmente (artículo 36) la Ley 30/1984 (artículo 31.2). La Ley 21/1993 añade (Disposición adicional 7ª) a la Ley 30/1984 (artículo 23.2.b, nuevos párrafos). La Ley 54/1999 aplica (artículo 26) la Ley 30/1984 (sobre retribuciones de los funcionarios).

Véanse las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad 203/1998 (FF.JJ. 3 y 5; personal del sistema sanitario) y 234/1999 (FF.JJ. 5 y 6; fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía). No llega a la misma conclusión la STC 32/2000 (FF.JJ. 5 y 6; creación de un complemento retributivo para altos cargos; con votos particulares).

Consúltense el Dictamen del Consejo de Estado núm. 859/1992 (provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación nacional).

la constitucionalidad de otras regulaciones materiales, sobre las cuales el Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de pronunciarse desde la perspectiva del artículo 134.2 CE. Tales regulaciones las clasificamos como sigue.

A) Las regulaciones a través de leyes de presupuestos de materias heterogéneas, ajenas o escasamente cercanas a la disciplina presupuestaria. A saber: actas extendidas o promovidas por controladores laborales; competencia para la aceptación de donaciones, legados y herencias a favor del Estado; concesiones de autopistas; creación de los Tribunales Económico Administrativos Regionales y Locales, con supresión de los Provinciales; creación del Cuerpo de Traductores e Intérpretes del Ministerio de Asuntos Exteriores; declaración de utilidad pública de las obras de construcción de centros penitenciarios, a los efectos de expropiación forzosa; depósitos y garantías para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos; intervención por muestreo; jubilación de los vocales del Tribunal de Defensa de la Competencia; previsión de un nuevo sistema de financiación del Consejo Superior de Deportes¹⁸⁹.

B) La innovación por ley de presupuestos de otras leyes con objetos de lo más diverso. Así, las relativas a: Aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de azar y apuestas; Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación; Coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros; Concesión de ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas; Conservación de energía; Fomento de la Minería; Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada de Actividades de Interés Cultural; "Gratuidad de los estudios de Bachillerato, Formación Profesional y Artes Aplicadas y Oficios Artísticos en Centros Públicos y autonomía de gestión económica de los centros

¹⁸⁹ Alguna de las leyes de presupuestos del período 1979-1984, en concreto la Ley 9/1983, cobija materias de dudosa relación con la materia presupuestaria, como las concesiones de autopistas, la contratación pública o la intervención por muestreo.

Durante el período 1985-1992 la expansión material de estas leyes se dispara, incorporando regulaciones materiales heterogéneas. La Ley 50/1984: la competencia para la aceptación de donaciones, legados y herencias a favor del Estado (Disposición adicional 17). La Ley 46/1985: la jubilación de los vocales del Tribunal de Defensa de la Competencia (Disposición adicional 7ª). La Ley 21/1986: la declaración de utilidad pública de las obras de construcción de centros penitenciarios, a los efectos de expropiación forzosa (Disposición adicional 14ª), la creación de los Tribunales Económico Administrativos Regionales y Locales, con supresión de los Provinciales (Disposición adicional 8ª) o la previsión de un nuevo sistema de financiación del Consejo Superior de Deportes (Disposición final 10ª). La Ley 31/1990: depósitos y garantías para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos (Disposición adicional 13ª), actas extendidas o promovidas por controladores laborales (Disposición adicional 27ª).

Durante el período período 1993-2002, estas leyes no afectan a materias extrapresupuestarias.

docentes públicos no universitarios"; Instituciones de Inversión Colectiva; Integración Social de los Minusválidos; Inversiones Extranjeras en España; Investigación y explotación de hidrocarburos; Organización y Régimen del Crédito Oficial; Medidas adicionales de carácter social; Medidas fiscales, administrativas y del orden social; Participación del Estado en el reaseguro de los riesgos comerciales del Seguro de Crédito a la Exportación; Plan de Desarrollo Económico y Social (cuatrienio 1964/1967); Protección a las familias numerosas; "Reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes formaron parte de Fuerzas Armadas y de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República"; Régimen fiscal de las Cooperativas; Régimen Económico y Fiscal de Canarias; Reorganización de Parque móvil de Ministerios Civiles¹⁹⁰.

Desde la doctrina, también se ha reivindicado con fuerza que aquellas regulaciones materiales incluidas en leyes de presupuestos con incidencia en los derechos fundamentales requieren una especial justificación y un examen más cuidadoso por parte del Tribunal Constitucional¹⁹¹.

¹⁹⁰ Durante el período 1979-1984, la Ley 9/1983 deroga la Ley de 8 de noviembre de 1941, sobre reorganización del Parque móvil de Ministerios Civiles.

A lo largo del período 1985-1992, modifican el/la: Ley 25/1971, de 19 de junio, de protección a las familias numerosas; Ley de 27 de junio de 1974, de régimen jurídico de investigación y explotación de hidrocarburos; Ley 6/1977, de 4 de enero, sobre Fomento de la Minería; Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, sobre aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de azar y apuestas; Ley 82/1980, de 30 de diciembre, de conservación de energía; Ley 46/1984, de 26 de diciembre, de Instituciones de Inversión Colectiva; Real Decreto Legislativo 1265/1986, de 27 de junio, que aprueba el Texto Articulado de la Ley de Inversiones Extranjeras en España; Decreto-ley 3/1989, de 31 de marzo, de medidas adicionales de carácter social. Derogan el/la: Ley 194/1963, de 28 de diciembre, de establecimiento del Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio 1964/1967; Ley 13/1971, de 19 de junio, de Organización y Régimen del Crédito Oficial; Ley 53/1980, de 20 de octubre, de participación del Estado en el reaseguro de los riesgos comerciales del Seguro de Crédito a la Exportación; Ley 29/1984, de 2 de agosto, de concesión de ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas; Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros. Añaden preceptos a la: Ley 37/1984, de 22 de octubre, de reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes formaron parte de Fuerzas Armadas y de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República; precitada Ley 13/1985; Ley 12/1987, de 2 de julio, de gratuidad de los estudios de Bachillerato, Formación Profesional y Artes Aplicadas y Oficios Artísticos en Centros Públicos y autonomía de gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios.

Durante el período 1993-2002, estas leyes experimentan una reducción de su ámbito material. Modifican el/la: precitado Real Decreto-ley 16/1977; precitada Ley 37/1984; Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre régimen fiscal de las Cooperativas; Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias; Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación; Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias; la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Desarrolla la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos. Aplican la: Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos; precitada Ley 37/1984; Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. También afectan a la: Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada de Actividades de Interés Cultural; Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación; Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

¹⁹¹ Argumento que más tarde analizaremos (en el apartado V.2 del Capítulo Sexto, acerca de lo que denominamos como "tesis de la especial protección del Derecho codificado con incidencia en derechos fundamentales").

Caamaño Rodríguez, F., en su estudio "Sobre la Ley de Presupuestos y sus límites constitucionales. Un comentario a la S.T.C. 76/1992, de 14 de mayo", *RDFHP*, núm. 224, 1993, p. 350, manifiesta que la inclusión en leyes de presupuestos de disposiciones que puedan afectar a los derechos fundamentales o a sus garantías más directas requieren de una especial justificación y de un examen más cuidadoso que el relativo a otras materias que no afecten a tales derechos, como es el caso que resuelve la STC 76/1992, relativo a la inviolabilidad del domicilio. En este sentido, es de la opinión que es ésta "la clave última que motiva" de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 130 LGT en su redacción dada por la Ley de Presupuestos 33/1987. Lo mismo que sostiene ese autor pudiera predicarse de las declaraciones de inconstitucionalidad de la supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana (STC 178/1994) y de las facultades tributarias de comprobación e investigación (STC 195/1994), pues pudieran afectar a los derechos

En definitiva, según hemos visto, estas leyes han sido utilizadas en muchas ocasiones de forma indiscriminada y desmesurada para acoger materias heterogéneas y modificar buena parte de nuestro Ordenamiento jurídico público. En este contexto, creemos que muchísimos de los preceptos incorporados en leyes de presupuestos, de los que hemos dado noticia, no superarían los conocidos tests ("grado de conexión material" y "justificación de la inclusión") del Tribunal Constitucional, incluso en su aplicación menos rigurosa o más favorable a la constitucionalidad de la ley. Esto es, no cumplirían ni de lejos los dos requisitos de la referida doctrina constitucional (pese a la ya denunciada imprecisión). Si ello fuera cierto, como sostenemos, se llegaría a que nuestro Ordenamiento jurídico se nutre de un buen número de normas inconstitucionales (desde un punto de vista formal, es decir, por la inclusión indebida de las mismas en leyes de presupuestos). Y no olvidamos que algunas de esas normas son de reconocida relevancia en nuestro Derecho público, especialmente aquéllas que incorporadas en leyes de presupuestos pasan a integrar el contenido de leyes tradicionalmente codificadas y de otras leyes generales y sectoriales de considerable entidad e importancia.

La pregunta que nos debemos hacer es la siguiente: a través de los cauces procesales constitucionalmente previstos, ¿debería haberse producido o producirse una declaración de inconstitucionalidad de muchos de esos preceptos?. Ahora, por lo ya analizado y sin perjuicio de lo que más tarde diremos acerca de los criterios de fundamentación de esta jurisprudencia constitucional, estamos en condiciones de afirmar que algunas de las mencionadas regulaciones materiales no encajan en el contenido eventual definido en la doctrina constitucional sobre el artículo 134.2 CE. Ahora bien, conforme a la tesis que sostenemos en este trabajo, creemos que tales prácticas normativas no atentan contra la Constitución, si bien las

fundamentales de asociación e intimidad, respectivamente. En este sentido, se cumpliría la ya tantas veces citada promesa de que "Nada que afecte a los derechos fundamentales de los ciudadanos será ajeno a la jurisdicción de este Tribunal" (STC 26/1981).

Sin embargo, en la jurisprudencia estudiada nada dice el Tribunal que pueda dar alguna pista acerca de la necesidad de una especial y más cuidadosa justificación de la inclusión en leyes presupuestarias de materias que puedan incidir en los derechos fundamentales. Es más, las últimas declaraciones de inconstitucionalidad (las vertidas en las SSTC 16/1996, 203/1998 y 234/1999) vienen referidas a regulaciones materiales sin incidencia alguna en el ámbito de los derechos fundamentales.

consideramos una manifestación más, trasladable a otras muchas leyes, de la falta de atención que en muchos casos los órganos que participan en la elaboración de estas normas prestan a la técnica legislativa. Como intentaremos demostrar, a nuestro juicio, el desbordamiento y la desnaturalización de las leyes de presupuestos no constituye un problema de constitucionalidad, sino de técnica legislativa, a resolver por quienes tienen responsabilidad en la calidad de las leyes.