

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 SEXTO. LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL CONTENIDO DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS DEL ESTADO.

ÍNDICE.

I. Presentación.

II. El contenido de estas leyes en la práctica legislativa, desde las perspectivas de la seguridad jurídica, la técnica legislativa y la codificación.

1. La tendencia expansiva del contenido de las leyes de presupuestos estatales (remisión). La contribución de estas leyes a la proliferación, degradación e inestabilidad legislativas.

2. Contenido de las leyes de presupuestos: título, homogeneidad material y modificaciones legales.

A) Título.

B) Homogeneidad material.

C) Modificaciones legales.

3. Estructura formal de las leyes de presupuestos: sistemática y división formal.

A) Introducción.

B) Sistemática.

C) División formal.

4. El contenido de las leyes de presupuestos y el Derecho codificado.

III. La seguridad jurídica y su repercusión en el contenido material de estas leyes: exposición de la jurisprudencia constitucional.

1. La jurisprudencia inicial.

2. La culminación de la doctrina del Tribunal.

3. Una síntesis de esta doctrina. La forma de operar del Tribunal y el alcance de la seguridad jurídica en esta jurisprudencia.

4. El seguimiento de esa doctrina constitucional por el legislador, los Tribunales ordinarios y algunos órganos consultivos.

5. Las aportaciones doctrinales (favorables a esta jurisprudencia constitucional).

IV. La incidencia de la seguridad jurídica y la descodificación en la configuración del contenido eventual: un examen crítico de esta doctrina constitucional.

1. Las críticas a la utilización del criterio de la seguridad jurídica y la descodificación.

A) Las disidencias frente a la jurisprudencia constitucional en el marco de los procesos constitucionales.

a) Los votos particulares.

b) Las alegaciones de las partes.

B) Las contribuciones doctrinales.

2. Algunas consecuencias derivadas de esta jurisprudencia constitucional.

V. La insuficiencia del argumento de la seguridad jurídica para justificar una interpretación restrictiva del contenido material de las leyes de presupuestos.

1. La seguridad jurídica como elemento integrante de esta doctrina constitucional.

2. La tesis relativa a la especial protección constitucional del "Derecho codificado" o de las "normas típicas del Derecho codificado". Sus problemas.

3. Algunas conclusiones.

VI. Los límites temporales al contenido normativo de las leyes de presupuestos estatales.

1. Planteamiento: la cuestión de la vigencia temporal o indefinida del contenido normativo de estas leyes.

2. Los límites temporales al contenido de las leyes de presupuestos en la jurisprudencia constitucional.

3. Las diferentes soluciones que el legislador ha dado al problema y la errónea interpretación que ha hecho de esta jurisprudencia constitucional.

4. Algunos criterios para afrontar el problema de la eficacia temporal de las normas contenidas en estas leyes.

5. A modo de conclusión.

I. Presentación.

Hemos dedicado el Capítulo precedente a la incidencia de la la seguridad jurídica, la técnica legislativa y la codificación en el contenido material de las leyes¹. Ahora, en el presente Capítulo analizamos cómo repercute (si realmente es así, desde la perspectiva constitucional) la seguridad jurídica en la delimitación del contenido material de las leyes de presupuestos. Para ello, primero, examinamos el contenido de las leyes de presupuestos desde la óptica de la seguridad jurídica, la técnica legislativa y la codificación. Esto es, describimos la tradicional tendencia expansiva del ámbito material de estas leyes y la contribución de las mismas a la proliferación, degradación e inestabilidad legislativas. En este ámbito, exponemos algunas patologías que presentan estas leyes, desde la perspectiva de su contenido (título, homogeneidad material y modificaciones) y de su estructura formal (sistemática y división formal); y dedicamos especial atención a la innovación del Derecho codificado por estas leyes.

Posteriormente, procedemos a la exposición y la valoración de la tesis de la seguridad jurídica como elemento que integra y fundamenta la doctrina constitucional sobre límites al contenido material de las leyes de presupuestos. Lo mismo realizamos acerca de la tesis de la intangibilidad del Derecho codificado que parece amparar esta jurisprudencia constitucional. Tras ello, exponemos y desarrollamos la tesis que en este trabajo sostenemos en relación a este aspecto: la inclusión en leyes de presupuestos de materias heterogéneas o pertenecientes a sectores del Ordenamiento jurídico tradicionalmente codificados no constituye *per se* un atentado contra la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), sino un problema de técnica legislativa, que puede solucionarse por quienes asumen responsabilidad en la calidad de estas leyes.

¹ En efecto, el complejo "seguridad jurídica-técnica legislativa-codificación de las normas" ha merecido un análisis extenso. Hemos estudiado en el Capítulo anterior: la configuración constitucional del principio y algunas amenazas contra el mismo en el marco del sistema de fuentes caracterizado en la actualidad por la proliferación, la inestabilidad y la degradación de las normas; su conexión con la técnica legislativa, con especial incidencia en la homogeneidad material y estructura formal de las leyes; y, por último, íntimamente relacionado con el anterior aspecto, la codificación de las normas.

Por último, habida cuenta de la conexión con el carácter general y permanente de las leyes, tan próximo a las exigencias que demanda la seguridad jurídica, la técnica legislativa y la codificación, hemos optado por tratar en este Capítulo la cuestión de los límites temporales al contenido de las leyes de presupuestos estatales.

II. El contenido de estas leyes en la práctica legislativa, desde las perspectivas de la seguridad jurídica, la técnica legislativa y la codificación.

1. La tendencia expansiva del contenido de las leyes de presupuestos estatales (remisión). La contribución de estas leyes a la proliferación, degradación e inestabilidad legislativas.

En el Capítulo Primero hemos expuesto el problema de la expansión del ámbito material de las leyes de presupuestos del Estado. Recuérdese, esta tendencia expansiva del contenido de estas leyes ha sido una constante en la práctica legislativa (apartado II del Capítulo Primero). Frente a la misma ha sido el Tribunal Constitucional quien ha ofrecido una solución al problema: la doctrina sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos (apartados IV del Capítulo Primero y III del Capítulo Segundo), uno de cuyos fundamentos es la seguridad jurídica. Asimismo, han denunciado el ensanchamiento material de estas leyes, desde la perspectiva de la seguridad jurídica y/o de la técnica legislativa, la doctrina, antes y después de la consolidación de aquella jurisprudencia constitucional (apartados III de los Capítulos Primero y Segundo); también se han pronunciado al respecto los Tribunales de Justicia y algunos órganos consultivos (apartados IV.4 del Capítulo Primero y III.2 del Capítulo Segundo).

Asimismo, hemos hecho referencia a "las amenazas frente a la seguridad jurídica que representa la pérdida de la calidad de las leyes: inflación, degradación e inestabilidad legislativas" (apartado II.3.B del Capítulo Quinto). En el marco de la nueva legalidad: a) la abundancia y proliferación de leyes puede

dificultar el acceso y el conocimiento de las mismas por los ciudadanos y los propios juristas, con las consiguientes complicaciones al interpretarlas y aplicarlas; pero también puede deteriorar la confianza de todos en el Derecho y la aceptación del mismo; b) la degradación de las leyes, derivada en muchas ocasiones de la falta de claridad y precisión, puede poner trabas al acceso, comprensión, entendimiento e identificación de las mismas por sus destinatarios; c) por último, la ausencia de estabilidad y permanencia de las leyes, consecuencia de la continuas e incesantes innovaciones legislativas, puede generar graves dificultades, incluso en los juristas, para conocer el Derecho vigente, lo que ayuda a crear un clima de desconfianza en el Derecho. En definitiva, con determinadas prácticas legislativas se pone en grave riesgo la seguridad jurídica, que cada vez se siente más amenazada. Lo cual desde la comunidad de juristas es objeto de denuncia, sobre todo durante estos últimos años.

Pues bien, con gran preocupación, suele afirmarse que al fenómeno del desbordamiento material de las leyes de presupuestos vienen asociados directamente los principales males y patologías que hoy día padece nuestra legislación. Con independencia de que se defienda que este fenómeno pueda constituir un atentado contra la seguridad jurídica y/o una mala forma de legislar, nadie duda de que las leyes de presupuestos (cuando han cobijado en su seno materias heterogéneas y extrañas a su contenido esencial y, sobre todo, cuando han servido de principal canal de revisión del Ordenamiento jurídico público) constituyen el paradigma de ley-medida, de ley *ómnibus*, que contribuye de forma muy decidida a la proliferación², la degradación³ y, especialmente, la

² Acerca de la proliferación legislativa procedente de las leyes de presupuestos, consúltense las siguientes referencias doctrinales: Ferreiro Lapatza, J.J., "Derecho presupuestario y técnica legislativa", *REDF*, núm. 87, 1995, pp. 481-500; García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 50-51 y 75-89; Jiménez Aparicio, E., "Actualización de textos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 305, 306 y 317; Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 313-316 y 324-325; Magariños Blanco, V., *La seguridad jurídica y el Estado de Derecho en España*, Sevilla, 1993, pp. 65, 75-76 y 84; Magraner Moreno, F., "Problema de las disposiciones adicionales en las Leyes de Presupuestos", *REDF*, núm. 63, 1989, pp. 385 y ss; Martín-Retortillo, L., Rodríguez Bereijo, A., *La Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo*, Madrid, 1989; con la ponencia de Martín-Retortillo, L., ("Primera ponencia", pp. 17-19) y las intervenciones de Bravo de Laguna Bermúdez, M. (pp. 49-50), Marín Arias, M. (pp. 50-52), Fernández-Carnicero, C.J. (pp. 55-59) y Rodríguez-Zapata, J. (pp. 73-75); Menéndez Menéndez, A., "La Comisión General de Codificación y la elaboración de las leyes", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 15-29; Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, pp. 69-73; Pulido Quecedo, M., "El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa", *Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 12, 1999, pp. 13-36; Rodríguez Bereijo, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 10-13; 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.

inestabilidad legislativas⁴. En definitiva, una amenaza contra la seguridad jurídica y/o la calidad de las leyes⁵.

³ En la doctrina, véanse las referencias de: Ferreiro Lapatz, J.J., "Derecho presupuestario y técnica legislativa", *REDF*, núm. 87, 1995, pp. 481-500; Garrido Falla, F., "Un tema de seguridad jurídica: La regulación de los entes instrumentales", *REDA*, núm. 79, 1983, p. 395; González del Campo, L., "Las Leyes de Presupuestos en la Constitución española de 1978: configuración constitucional y límites materiales", *RDFHP*, núm. 236, 1995, pp. 403-405; Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 313-316 y 324-325; Magariños Blanco, V., *La seguridad jurídica y el Estado de Derecho en España*, Sevilla, 1993, pp. 65, 75-76 y 84; Magraner Moreno, F., "Problema de las disposiciones adicionales en las Leyes de Presupuestos", *REDF*, núm. 63, 1989, pp. 385 y ss; Martín-Retortillo, L., Rodríguez Bereijo, A., *La Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo*, Madrid, 1989; con la ponencia de Martín-Retortillo, L., ("Primera ponencia", pp. 17-19) y las intervenciones de Bravo de Laguna Bermúdez, M. (pp. 49-50), Marín Arias, M. (pp. 50-52), Fernández-Carnicero, C.J. (pp. 55-59) y Rodríguez-Zapata, J. (pp. 73-75); Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, pp. 69-73; Pulido Quecedo, M., "El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa", *Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 12, 1999, pp. 13-36; Rodríguez Bereijo, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 10-13; 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; Sainz Moreno, F., "Los textos normativos. Condiciones de inteligibilidad", en AA.VV., *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al Profesor Garrido Falla*, vol. I, Madrid, 1992, p. 455.

También los órganos consultivos denuncian esa patología. Así, el Consejo de Estado: *Consejo de Estado. Memoria del año 1986*, Madrid, 1987, p. 600; y en sus Dictámenes núm.: 55.428, de 27 de diciembre de 1990; 859/1992, de 25 de junio; 780/1993, de 17 de junio; 3445/1996, de 3 de octubre. Asimismo, el Consejo Consultivo de Cataluña, en los Dictámenes núm.: 13/1982, de 26 de enero (Fundamento II.4); 49/1983, de 3 de octubre (Fundamento III); 56/1984, de 24 de enero (Fundamento V); 82/1984, de 13 de diciembre (Fundamento V); 142/1988, de 1 de marzo (Fundamento I); 153/1988, de 23 de diciembre (Fundamento III y voto particular de F. de Carreras -puntos 4 y 5-); 201/1997, de 18 de febrero (Fundamento I); 206/1998, de 6 de marzo (Fundamento I); 210/1998, de 29 de diciembre (Fundamento II). O el Consejo Consultivo de Andalucía, en sus Dictámenes núm.: 19/1994, de 27 de octubre (FJ. IV.E.1.C); 24/1995, de 30 de marzo (FF.JJ. I y II); 64/1995, de 20 de octubre (FF.JJ. I y II); 56/1996, de 20 de mayo (FF.JJ. I y II); 116/1996, de 25 de octubre (FJ. I); 117/1996, de 25 de octubre (FJ. I).

⁴ Sobre las leyes de presupuestos como instrumentos "destabilizantes" del Ordenamiento jurídico, pueden consultarse: Abad Pérez, J.J., "Antecedentes y documentación necesarias para pronunciarse sobre los proyectos de ley de presupuestos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 61-71 y 94-97; Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 139 y 141-155; Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 89-96; Ferreiro Lapatz, J.J., "Derecho presupuestario y técnica legislativa", *REDF*, núm. 87, 1995, pp. 481-500; Gallardo Galiardo, M.J., "El ámbito extrapresupuestario de la ley de presupuestos. ¿Comienza su reducción?", *REDA*, núm. 80, 1993, pp. 709, 714-722 y 725; García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 50-51 y 75-89; Garrido Falla, F., "Privatización y reprivatización", *RAP*, núm. 26, 1991, p. 19; Garrido Falla, F., "Un tema de seguridad jurídica: La regulación de los entes instrumentales", *REDA*, núm. 79, 1983, p. 395; Gota Losada, A., *Tratado del Impuesto de Sociedades*, tomo I, Madrid, 1988, p. 17; Herrera Molina, P.M. y De Prada García, A., "Los preceptos de la L.G.T. modificados por leyes de presupuestos: ¿Una bomba de relojería jurídica?", *cit.*, pp. 831-835; Jiménez Aparicio, E., "Actualización de textos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 303-319; Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 313-316 y 324-325; Magariños Blanco, V., *La seguridad jurídica y el Estado de Derecho en España*, Sevilla, 1993, pp. 65, 75-80 y 84; Magraner Moreno, F., "Problema de las disposiciones adicionales en las Leyes de Presupuestos", *REDF*, núm. 63, 1989, pp. 385 y ss; Martín-Retortillo, L., Rodríguez Bereijo, A., *La Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo*, Madrid, 1989; la ponencia de Martín-Retortillo, L., ("Primera ponencia", pp. 17-19 y 29) y las intervenciones de Bravo de Laguna Bermúdez, M. (pp. 49-50), Marín Arias, M. (pp. 50-52), Fernández-Carnicero, C.J. (pp. 55-59), Rodríguez-Zapata, J. (pp. 73-75); Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1989, pp. 119-124; Menéndez Moreno, A., "Regulación de la materia tributaria por las Leyes de Presupuesto", *Revista Técnica Tributaria (Aranzadi)*, núm. 9, 1993, p. 19; Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, pp. 69-73; Pulido Quecedo, M., "El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa", *Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 12, 1999, pp. 13-36; Rodríguez Bereijo, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 10-13; 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; Sáinz de Bujanda, F., *Sistema de Derecho financiero*, vol. I, Introducción, Madrid, 1983, p. 416; Serrano de Triana, A., "La función de la seguridad jurídica en la doctrina del Tribunal Constitucional", *Libro homenaje a J.L. Villar Palasí*, Madrid, 1989, p. 1245.

Asimismo, algunos órganos consultivos. El Consejo de Estado en sus Dictámenes núm.: 51.954, de 14 de julio de 1988; 859/1992, de 25 de junio; 780/1993, de 17 de junio de 1993; 3445/1996, de 3 de octubre. También el Consejo Consultivo de Cataluña, en los Dictámenes núm.: 13/1982, de 26 de enero (Fundamento II.2); 49/1983, de 3 de octubre (Fundamento III); 56/1984, de 24 de enero (Fundamento V); 82/1984, de 13 de diciembre (Fundamento V); 142/1988, de 1 de marzo (Fundamento I); 153/1988, de 23 de diciembre (Fundamento III y el voto particular de F. de Carreras -puntos 4 y 5-); 201/1997, de 18 de febrero (Fundamento I); 206/1998, de 6 de marzo (Fundamento I); 210/1998, de 29 de diciembre (Fundamento II.2.A.c. 4, 7 y 8). O el Consejo Consultivo de Andalucía, en sus Dictámenes núm.: 19/1994, de 27 de octubre (FJ. IV.E.1.C); 24/1995, de 30 de marzo (FF.JJ. I y II); 64/1995, de 20 de octubre (FF.JJ. I y II); 56/1996, de 20 de mayo (FF.JJ. I y II); 116/1996, de 25 de octubre (FJ. I); 117/1996, de 25 de octubre (FJ. I).

⁵ Al respecto, las siguientes referencias doctrinales: Abad Pérez, J.J., "Antecedentes y documentación necesarias para pronunciarse sobre los proyectos de ley de presupuestos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 61-71 y 94-97; Caamaño Domínguez, F., "Sobre la ley de presupuestos y sus límites constitucionales. Un comentario a la STC 76/1992, de 14 de mayo", *RDFHP*, núm. 224, 1993, pp. 340-341; Díaz-Romeral Gómez, A., "Notas en torno a la leyes de objeto diverso. Elaboración parlamentaria y jurisprudencia constitucional", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 6, 1999, pp. 139, 140-143; Ferreiro Lapatz, J.J., "Derecho presupuestario y técnica legislativa", *REDF*, núm. 87, 1995, pp. 481-500; García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 50-51 y 75-89; Hinojosa Torralvo, J.J., "La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites", *REDF*, núm. 62, 1989, pp. 242-247; Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 313-316 y 324-325; Magariños Blanco, V., *La seguridad jurídica y el Estado de Derecho en España*, Sevilla, 1993, pp. 65, 75-76 y 84; Magraner Moreno, F., "Problema de las disposiciones adicionales en las Leyes de Presupuestos", *REDF*, núm. 63, 1989, p. 386; Martín-Retortillo, L., Rodríguez Bereijo, A., *La Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo*, Madrid, 1987; con la ponencia de Martín-Retortillo, L., ("Primera ponencia", pp. 17-19), y las intervenciones de Bravo de Laguna Bermúdez, M. (pp. 49-50), Marín Arias,

Por algunos, desde el juicio de constitucionalidad (que ampara la seguridad jurídica ex artículo 9.3 CE), y por todos, desde la perspectiva estricta de mejora de la calidad de las leyes (que incumbe a la técnica legislativa), se ha clamado la erradicación del desbordamiento material y la desnaturalización de las leyes de presupuestos estatales.

2. Contenido de las leyes de presupuestos: título, homogeneidad material y modificaciones legales.

A) Título.

Suele catalogarse a las leyes de presupuestos como paradigma de extralimitación del contenido respecto del título⁶, cuando proceden a la regulación de materias heterogéneas y sobre todo al incorporar innovaciones legislativas con incidencia en materias que nada o muy poco tienen que ver con la materia presupuestaria (esto es, con la materia propia que es objeto de regulación principal). Pese a la carencia de valor normativo del título de las leyes, tal extralimitación potencialmente puede generar problemas de identificación del Derecho aplicable derivados de la creencia por el destinatario de la ley de que ésta sólo contiene lo que expresa en su título⁷.

B) Homogeneidad material.

Es constante la denuncia de que las leyes de presupuestos,

M. (pp. 50-52), Fernández-Carnicero, C.J. (pp. 55-59) y Rodríguez-Zapata, J. (pp. 73-75); Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 79; Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, pp. 69-73; Pulido Quecedo, M., "El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa", *Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 12, 1999, pp. 13-36; Rodríguez Bereijo, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 10-13; 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; Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, p. 107.

⁶ Acerca del título y contenido de las leyes, consúltese el apartado III.2.B del Capítulo Quinto.

⁷ Al respecto, pueden consultarse: Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 143; Fernández-Carnicero, C.J., su intervención en *La Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo* (Martín-Retortillo, L., Rodríguez Bereijo, A.), Madrid, 1989, pp. 55-59; López-Medel Bascos, J., "La elaboración técnica de los proyectos de ley", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 188; Magariños Blanco, V., *La seguridad jurídica y el Estado de Derecho en España*, Sevilla, 1993, p. 84; Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 106-109; Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 1992, pp. 165-167.

Para paliar el problema de la extralimitación del contenido respecto del título, véase la solución propuesta en el apartado IV.3.A.a) del Capítulo Séptimo.

cuando albergan en su seno materias de nula o muy lejana relación con su contenido principal y propio, chocan frontalmente con el principio de homogeneidad material de las leyes⁸. Como sabemos, tal principio, que constituye una pretensión de técnica legislativa⁹, presta buenos servicios a la seguridad jurídica, pues sirve para evitar la dispersión normativa, y, consiguientemente, para facilitar la búsqueda y la identificación de la norma aplicable y la eliminación de contradicciones y vacíos normativos¹⁰.

C) Modificaciones legales.

⁸ Sobre el principio de homogeneidad material de las leyes, consúltese el apartado III.2.C del Capítulo Quinto; y acerca de la práctica consistente en la inclusión en leyes de presupuestos de materias ajenas a lo presupuestario, el apartado II.2 del Capítulo Primero.

Esa suma de heterogeneidad normativa de las leyes de presupuestos ha sido denunciada con insistencia por la doctrina. Así: Abad Pérez, J.J., "Antecedentes y documentación necesarias para pronunciarse sobre los proyectos de ley de presupuestos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 60-61 y 63-71; Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 141-155; 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, p. 2444; Caamaño Domínguez, F., "Sobre la ley de presupuestos y sus límites constitucionales. Un comentario a la STC 76/1992, de 14 de mayo", *RDFHP*, núm. 224, 1993, pp. 340-341; Cazorla Prieto, L.M., *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998, pp. 132-133; Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 89-91; Díaz-Romeral Gómez, A., "Notas en torno a la leyes de objeto diverso. Elaboración parlamentaria y jurisprudencia constitucional", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 6, 1999, pp. 139-143; Díez-Picazo y Ponce de León, L.M., "Constitución, Ley, Juez", *REDC*, núm. 15, 1985, p. 11; Gallardo Galiardo, M.J., "El ámbito extrapresupuestario de la ley de presupuestos. ¿Comienza su reducción?", *REDA*, núm. 80, 1993, pp. 709, 714-730; García de Enterría, E., *Lucha contra las inmunidades del poder*, 3ª ed., Madrid, 1989, p. 80; García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 75-89; González del Campo, L., "Las Leyes de Presupuestos en la Constitución española de 1978: configuración constitucional y límites materiales", *RDFHP*, núm. 236, 1995, pp. 403-405; Hinojosa Torralvo, J.J., "La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites", *REDF*, núm. 62, 1989, pp. 242-247; Jiménez Aparicio, E., "Actualización de textos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 305-306 y 317; Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 313-316 y 324-325; López Martínez, J., "El contenido de la Ley de Presupuestos. ¿Sin solución definitiva?", *Tribuna Fiscal*, 1995, p. 44; López-Medel Bascónes, J., "La elaboración técnica de los proyectos de ley", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 188; Martín-Retortillo, L., Rodríguez Bereijo, A., *La Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo*, Madrid, 1989; con las ponencias de Martín-Retortillo, L., ("Primera ponencia", pp. 17-19 y 29), de Rodríguez Bereijo, A., ("Segunda Ponencia", p. 44), y las intervenciones de Bravo de Laguna Bermúdez, M. (pp. 49-50), Marín Arias, M. (pp. 50-52), Fernández-Carnicero, C.J. (pp. 55-59) y Rodríguez-Zapata, J. (pp. 73-75); Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 79; Pulido Quecedo, M., "El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa", *Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 12, 1999, pp. 13-36; Rodríguez Bereijo, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 10-13; 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; Sáinz Moreno, F., "Los textos normativos. Condiciones de inteligibilidad", *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al Profesor Garrido Falla*, vol. I, Madrid, 1992, p. 455; Sáinz Moreno, F., "Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 44; Sáinz Moreno, F., Voz "Técnica normativa", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, p. 6487; Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 106-110; Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, pp. 165-167.

El Consejo de Estado subraya la "inconveniencia de utilizar el articulado de las leyes de Presupuestos como instrumento y ocasión propicios para introducir en ellas materias de la más variada naturaleza"; así, en los ya citados Dictámenes núm.: 51.954, de 14 de julio de 1988; 3445/1996, de 3 de octubre. También el Consejo Consultivo de Cataluña en numerosas ocasiones denuncia el grave riesgo para la seguridad jurídica que supone la heterogeneidad material de las leyes de presupuestos; en los Dictámenes núm.: 13/1982, de 26 de enero (Fundamento II.4); 49/1983, de 3 de octubre (Fundamento III.1 y 2); 56/1984, de 24 de enero (Fundamento V); 82/1984, de 13 de diciembre (Fundamento V); 142/1988, de 1 de marzo (Fundamento I); 153/1988, de 23 de diciembre (Fundamento III.C; voto particular de F. de Carreras -punto 5-); 201/1997, de 18 de febrero (Fundamento I); 206/1998, de 6 de marzo de 1998 (Fundamento I); 210/1998, de 29 de diciembre (Fundamento II). En parecido sentido, el Consejo Consultivo de Andalucía, en sus Dictámenes núm.: 19/1994, de 27 de octubre; 64/1995, de 20 de octubre (FJ. II.C); 56/1996, de 20 de mayo (FF.JJ. I y II); 116/1996, de 25 de octubre (FJ. I); núm. 117/1996, de 25 de octubre (FJ. I).

⁹ Así lo ha venido a reconocer el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en sus sentencias 99/1987 (FJ. 6.c), 57/1989 (FJ. 2.c), 178/1989 (FJ. 2), 150/1990 (FJ. 8), 195/1996 (FJ. 3), 173/1998 (FJ. 4) o 194/2000 (FJ. 3).

¹⁰ Frente al problema de la heterogeneidad normativa de las leyes de presupuestos, véanse las soluciones que proponemos en el apartado IV.3.A.b del Capítulo Séptimo.

Las leyes de presupuestos, en la práctica legislativa, han afectado (sobre todo, modificando o derogando; y en menor medida, aplicando, desarrollando, prorrogando o suspendiendo) a buena parte de nuestras leyes del Derecho público¹¹. Se configuran así las leyes de presupuestos como leyes *ómnibus*, donde todo o casi todo cabe, incluso la reforma con alcance general y permanente de leyes que integran variadas parcelas del Ordenamiento jurídico, también las tradicionalmente codificadas¹². Un flaco favor a la seguridad jurídica hacen la dispersión normativa y la falta de estabilidad y permanencia de las leyes, consecuencia de

¹¹ Al respecto, consúltense los apartados II.3 del Capítulo Primero y III.3.D del Capítulo Segundo.

¹² En la doctrina se denuncia la concepción de las leyes de presupuestos en la práctica legislativa como auténticas leyes *ómnibus*, que incorporan la reforma de buena parte del Ordenamiento jurídico público. Véanse: Abad Pérez, J.J., "Antecedentes y documentación necesarias para pronunciarse sobre los proyectos de ley de presupuestos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 60-61 y 63-71; Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 139, 143-144 y 154; Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 86 y 89-96; Díez-Picazo y Ponce de León, L., "Constitución, Ley, Juez", *REDC*, núm. 15, 1985, p. 11; Ferreiro Lapatza, J.J., "Derecho presupuestario y técnica legislativa", *REDF*, núm. 87, 1995, pp. 484-498; Gallardo Galiardo, M.J., "El ámbito extrapresupuestario de la ley de presupuestos. ¿Comienza su reducción?", *REDA*, núm. 80, 1993, pp. 709, 714-722, 725 y 729; García de Enterría, E., "La Democracia y el lugar de la ley", *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios* (junto a Menéndez, A.), Madrid, 1997, pp. 52-53; Garrido Falla, F., "Privatización y reprivatización", *REDA*, núm. 79, 1993, p. 19; González del Campo, L., "Las Leyes de Presupuestos en la Constitución española de 1978: configuración constitucional y límites materiales", *RDFHP*, núm. 236, 1995, pp. 398 y 403-405; Herrera Molina, P.M., De Prada García, A., "Los preceptos de la L.G.T. modificados por leyes de presupuestos: ¿Una bomba de relojería jurídica?" *RDFHP*, núm. 227, 1993, pp. 831-835; Jiménez Aparicio, E., "Actualización de textos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 305, 307 y 317; Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 313-316; López-Medel Bascónes, J., "La elaboración técnica de los proyectos de ley", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 188; Magariños Blanco, V., *La seguridad jurídica y el Estado de Derecho en España*, Sevilla, 1993, pp. 65 y 84; Magraner Moreno, F., "Problema de las disposiciones adicionales en las Leyes de Presupuestos", *REDF*, núm. 63, 1989, p. 386; Martín-Retortillo, L., Rodríguez Bereijo, A., *La Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo*, Madrid, 1989; con las ponencias de Martín-Retortillo, L., ("Primera ponencia", pp. 17-19 y 29), de Rodríguez Bereijo, A., ("Segunda Ponencia", p. 44) y las intervenciones de Bravo de Laguna Bermúdez, M. (pp. 49-50), Marín Arias, M. (pp. 50-52), Fernández-Carnicero, C.J. (pp. 55-59), Rodríguez-Zapata, J. (pp. 173-175); 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 y 124; Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, pp. 50 y 69-73; Rodríguez Bereijo, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 10-13; 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; Sáinz de Bujanda, F., *Sistema de Derecho financiero*, vol. I, Introducción, Madrid, 1983, p. 416; Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, p. 108; Santalalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, pp. 165-167, 184-186.

Recuérdese, también los órganos consultivos han denunciado con insistencia esas prácticas legislativas. En general, el fenómeno de la utilización de las leyes de presupuestos del Estado como instrumento para introducir reformas sustanciales del Ordenamiento jurídico ha sido analizado muy críticamente por el Consejo de Estado. Así, ha advertido acerca de las "serias distorsiones" que para el Ordenamiento jurídico comporta la penetración de la Ley de Presupuestos sobre regímenes jurídicos sustantivos (*Memoria del Consejo de Estado, 1986*, Publicaciones del Consejo de Estado, Madrid, 1987, p. 600). En este sentido, afirma la inconveniencia de utilizar estas leyes como ocasión para albergar reformas legislativas sustanciales, que merecerían el sosiego y el debate de un trámite parlamentario normal. Al respecto, los Dictámenes núm.: 51.954, de 14 de julio de 1988; 55.428, de 27 de diciembre de 1990; 859/1992, de 25 de junio de 1992. Ello se traduce en la mayoría de las veces en una recomendación de técnica legislativa: la utilización del procedimiento legislativo ordinario para la tramitación de la regulación de materias extrapresupuestarias. En este sentido, el Dictamen núm. 271/1993, de 29 de marzo de 1993. Y en concreto, sobre las materias relativas a la ordenación general presupuestaria y tributaria insiste en la "inconveniencia" de proceder a modificaciones de la Ley General Presupuestaria y de la Ley General Tributaria. Ello en los Dictámenes núm. 51.954, de 14 de julio de 1988 y 780/1993, de 17 de junio de 1993.

Asimismo, algunos Consejos Consultivos autonómicos han expresado su parecer en relación al fenómeno del desbordamiento material de las leyes de presupuestos estatales (muchas veces al dictaminar sobre las homónimas autonómicas). Es el caso del Consejo Consultivo catalán, que ha insistido en el principio de seguridad jurídica como límite constitucional al contenido de las leyes de presupuestos. Al respecto, los Dictámenes núm.: 13/1982, de 26 de enero (Fundamento II); 49/1983, de 3 de octubre (Fundamento III); 56/1984, de 24 de enero (Fundamento V); 82/1984, de 13 de diciembre (Fundamento V); 84/1985, de 21 de enero (Fundamento VI); 142/1988, de 1 de marzo (Fundamento I); 153/1988, de 23 de diciembre (Fundamento III). También el Consejo Consultivo de Andalucía, que al dictaminar sobre el anteproyecto de ley de presupuestos de esa Comunidad, se enfrenta con un buen número de preceptos que incorporan reformas de otras leyes, que participan de las notas de generalidad y vocación de permanencia en el tiempo; como recomendación de técnica legislativa, apunta la necesidad de acudir a la utilización del procedimiento legislativo ordinario para la tramitación de materias extrañas a la presupuestaria. Al respecto, los Dictámenes núm.: 19/1994, de 27 de octubre (Fundamento II); 24/1995, de 30 de marzo (Fundamentos I y II); 64/1995, de 20 de octubre (Fundamentos I y II); 56/1996, de 20 de mayo (Fundamentos I y II); núm. 116/1996, de 25 de octubre (Fundamentos I y II).

las incesantes innovaciones legislativas contenidas en leyes de presupuestos, las cuales generan en los destinatarios de las normas (incluso también en los juristas) dificultades para conocer el Derecho vigente. Ello contribuye a crear un clima de desconfianza en el Derecho¹³.

3. Estructura formal de las leyes de presupuestos: sistemática y división formal.

A) Introducción.

También ha sido objeto de censura la (defectuosa) estructura formal de las leyes de presupuestos¹⁴. Desde luego, la sistemática y la división formal de las leyes pueden prestar servicios a la seguridad jurídica y a la calidad de las leyes. Así, una correcta (o en su caso, defectuosa) ubicación, identificación y formulación de las normas legales, facilita (o si es el caso, dificulta) a sus destinatarios la localización, comprensión e interpretación de éstas. Aquí lo que se trata de frenar es la degradación de las leyes, derivada sobre todo de la deficiente ordenación sistemática de éstas, aunque también de los problemas de división formal que presentan. Tales patologías, que aparecen en muchas de nuestras leyes, se evidencian de forma muy insistente y constante en las leyes de presupuestos. En este ámbito, las recomendaciones que suministra la técnica legislativa permiten detectar (y proponer remedio) a tales problemas¹⁵.

¹³ Véanse las referencias doctrinales y las resoluciones que anotamos en el apartado II.1 de este Capítulo, a propósito de la denuncia de las leyes de presupuestos como instrumentos "destabilizantes" del Ordenamiento jurídico.

Frente al problema de la dispersión normativa derivada de la práctica de incluir en leyes de presupuestos innovaciones legislativas de la más variada naturaleza, véanse las soluciones que proponemos en el apartado IV.3.A.c del Capítulo Séptimo.

¹⁴ Se refieren a esta cuestión: Abad Pérez, J.J., "Antecedentes y documentación necesarias para pronunciarse sobre los proyectos de ley de presupuestos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 74-94 y 94-97; Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 149; Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 88-89; Ferreiro Lapatza, J.J., "Derecho presupuestario y técnica legislativa", *REDF*, núm. 87, 1995, pp. 484-487 y 493-496; García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 75-89; González del Campo, L., "Las Leyes de Presupuestos en la Constitución española de 1978: configuración constitucional y límites materiales", *RDFHP*, núm. 236, 1995, pp. 403 en n. 65 y 404; Magraner Moreno, F., "Problema de las disposiciones adicionales en las Leyes de Presupuestos", *REDF*, núm. 63, 1989, p. 386; Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1999, p. 118; Rodríguez Bereijo, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, p. 11; Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCC*, núm. 26, 1992, pp. 174 a 186 (en n. 26).

¹⁵ Algunos remedios a los problemas de estructura formal (sistemática y división formal) de las leyes de presupuestos que desde la técnica legislativa se ofrecen, pueden consultarse en apartado IV.3.B.a y b del Capítulo Séptimo.

B) Sistemática.

La sistemática de una ley persigue la ordenación lógica de sus preceptos (por razón de la materia o del fin que cumplen)¹⁶. Desde la técnica legislativa, se proporcionan un conjunto de criterios de carácter lógico que valen para todas las leyes, también para las de presupuestos. Esa ordenación lógica permite reconocer los elementos estructurales de la ley (los dos primeros sin valor normativo): título, parte expositiva, parte dispositiva y parte final. Acerca de cada uno de esos elementos, seguidamente apuntamos los más destacados aspectos técnicos de las leyes de presupuestos. Si es el caso, también exponemos algunos problemas técnicos (en ocasiones, muy acusados) de que adolecen estas leyes.

a) Respecto del título de las leyes de presupuestos, nos remitimos a lo ya manifestado¹⁷.

b) Por lo que se refiere a la parte expositiva de estas leyes¹⁸, en la práctica legislativa posterior a la Constitución de 1978, o bien no se incorpora¹⁹, o bien se incluye una "exposición de motivos"²⁰ o un "preámbulo"²¹. Esa parte expositiva suele incorporar un enunciado de los objetivos de política económica perseguidos y un resumen del contenido de cada uno de sus títulos. Por lo general, no advierte de todas las innovaciones legislativas acometidas por la ley.

c) La parte dispositiva en sentido estricto (esto es, el cuerpo articulado) de las leyes de presupuestos estatales no incorpora las denominadas Disposiciones directivas o preliminares²². Mientras las leyes presupuestarias del período

¹⁶ Véase el apartado III.3.B del Capítulo Quinto.

¹⁷ En el apartado II.2.A de este Capítulo.

¹⁸ Recuérdese, en técnica legislativa, en algunas directrices (y propuestas) no se exige el uso de preámbulo en el texto oficial. Y acerca del contenido del mismo, caso de su incorporación a la ley, se recomienda que facilite su comprensión y advierta de las innovaciones introducidas.

¹⁹ Ello ocurre en las primeras leyes de presupuestos; esto es, las Leyes: 1/1979, de PGE para 1979; 42/1979, de PGE para 1980; 74/1980, de PGE para 1981; 44/1981, de PGE para 1982; 9/1983, de PGE para 1983.

²⁰ En las siguientes Leyes: 44/1983, de PGE para 1984; 50/1984, de PGE para 1985; 46/1985, de PGE para 1986; 21/1986, de PGE para 1987; 33/1987, de PGE para 1988; 37/1988, de PGE para 1989; 4/1990, de PGE para 1990; 39/1992, de PGE para 1993; 65/1997, de PGE para 1998; 49/1998, de PGE para 1999; 54/1999, de PGE para el año 2000; 13/2000, de PGE para el año 2001; 23/2001, de PGE para el año 2002.

²¹ En las Leyes: 31/1990, de PGE para 1991; 31/1991, de PGE para 1992; 21/1993, de PGE para 1994; 41/1994, de PGE para 1995; 12/1996, de PGE para 1997.

²² Esto es, los principios generales o comunes que expresan la finalidad y alcance de la ley.

1979-1984 obedecen a una sistemática sencilla y clara²³, las leyes posteriores son tributarias de una estructura ciertamente compleja²⁴.

Las leyes de presupuestos despliegan su fuerza de ley principalmente a través de su parte articulada, en donde acometen innovaciones legales, tales como modificaciones²⁵, añadidos²⁶,

²³ Estas leyes tienen una estructura muy sencilla y clara, con reiteración de los siguientes contenidos: "De los créditos y sus modificaciones"; "De los créditos de personal"; "De los créditos de haberes pasivos"; "De los créditos de inversiones"; "De las operaciones financieras"; "Normas tributarias"; "Normas complementarias"; y, por vez primera desde 1983, las "Normas relativas a Entes Territoriales".

²⁴ Desde que se conoce la ampliación del ámbito material de las leyes de presupuestos (período 1985-1992), la sistemática de estas leyes adquiere una cierta complejidad. La estructura tipo de estas leyes es la siguiente; por este orden, los Títulos relativos a "De los créditos y sus modificaciones"; "De la gestión presupuestaria"; "De los gastos de personal activo"; "De las pensiones públicas"; "De las operaciones financieras"; "Normas tributarias" (en la mayoría de ocasiones, se incluye un capítulo relativo a las "Disposiciones en materia de Inspección, Gestión y Recaudación Tributarias"); "De los Entes Territoriales"; "Disposiciones sobre la organización y sistemas de gestión económico-financiera del sector público".

Durante el período 1993-2002, cuando se produce una reducción del ámbito material de estas leyes, su sistemática puede considerarse asentada o consolidada. En efecto, la sistemática de la ley se reproduce durante el período. Salvo el relativo a las "Disposiciones sobre la organización y sistemas de gestión económico-financiera del sector público" (que aparece sólo en las leyes de presupuestos para 1993 y 1994), los títulos que siempre incorporan estas leyes son las siguientes (por este orden): "De la aprobación de los Presupuestos y sus modificaciones"; "De la gestión presupuestaria"; "De los gastos de personal"; "De las pensiones públicas"; "De las operaciones financieras"; "Normas tributarias"; "De los Entes Territoriales"; y "Cotizaciones sociales".

²⁵ Las modificaciones realizadas a través del cuerpo articulado de las leyes de presupuestos son las siguientes (las ordenamos por períodos).

a) 1979-1984. Las Leyes 74/1980 y 44/1981 modifican con alcance anual la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del IRPF. Las posteriores leyes de presupuestos incorporan modificaciones permanentes de tributos; así, las Leyes 9/1983 y 44/1983 modifican la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del IRPF y la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades.

b) 1985-1992. Además de leyes de presupuestos anteriores, modifican: la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria; el Texto Articulado de la Ley de Patrimonio del Estado, aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril; el Texto Articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado, de 8 de abril de 1965 (modificado por la Ley 5/1973, de 17 de marzo y el Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo); la Ley 11/1977, General Presupuestaria, de 4 de enero; el Real Decreto-ley de 25 de febrero de 1977, que regula los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de azar y apuestas; la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del IRPF; la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social; Real Decreto Legislativo núm. 3050/1980, de 20 de diciembre, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; la Ley 38/1981, de 19 de octubre, creadora de la Sociedad de la Sociedad Estatal Minas de Almadén y Arrayanes; 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; la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; la Ley 30/1985, de 2 de agosto, de Impuesto sobre el Valor Añadido; la Ley 45/1985, de 23 de diciembre, de Impuestos Especiales; la Ley 4/1986, de 8 de enero, de Cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado; el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado; la Ley 7/1987, de 29 de mayo, de Tasas Consulares; la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas; la Ley 24/1988, de 28 de julio, de Mercado de Valores; el Real Decreto-Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria; la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; el Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, de Impuesto sobre Actividades Económicas.

c) 1993-2002. Amén de leyes de presupuestos, cobijan la reforma de: el Real Decreto Ley 16/1977, de 25 de febrero, sobre aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas; la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; el Decreto Legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; el Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, Texto refundido de la Ley General Presupuestaria; la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; el Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, de Impuesto sobre Actividades Económicas; la Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF; la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio; la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias; la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido; la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales; la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación; el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, Texto Refundido de la Ley sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Otras Normas Tributarias.

²⁶ Los añadidos mediante el articulado de las leyes de presupuestos son los que siguen (ordenados por períodos).

a) 1979-1984. Afectan a la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del IRPF.

b) 1985-1992. Introducen añadidos en: la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria; la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; el Real Decreto Legislativo núm. 3050/1980, de 20 de diciembre, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; la Ley 38/1981, de 19 de octubre, creadora de la Sociedad Estatal Minas de Almadén y Arrayanes; la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública; la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas; el Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas; la 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"; la Ley 24/1988, de 28 de julio, de Mercado de Valores; el Real Decreto-Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria; la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; la Ley 21/1991, 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social.

c) 1993-2002. Además de leyes de presupuestos, afectan a las siguientes leyes tributarias: el Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de

derogaciones²⁷, actualizaciones²⁸, suspensiones²⁹, prórrogas³⁰, desarrollos³¹ o aplicaciones³². Y la regulación de materias varias, desde las de mayor repercusión en el ámbito financiero³³ hasta las de dudosa relación con la materia presupuestaria³⁴.

d) Los más acusados problemas de técnica legislativa que presentan las leyes de presupuestos se sitúan en su parte final. De entrada, eso se detecta en la proliferación indiscriminada de disposiciones integrantes de la parte final de estas leyes.

También la fuerza activa de las leyes de presupuestos se manifiesta en las disposiciones adicionales, donde se llevan a cabo innovaciones legales: modificaciones³⁵, añadidos³⁶,

septiembre, Texto Refundido del Impuesto sobre Actividades Económicas; la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades.

²⁷ Durante el período 1979-1984, la Ley de 8 de noviembre de 1941, sobre reorganización de Parque móvil de Ministerios Civiles. Y durante los años 1985-1992, además de afectar a alguna ley de presupuestos, proceden a la derogación parcial de: la Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas; la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

²⁸ A lo largo del período 1993-2002, la actualización de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades.

²⁹ En las leyes de presupuestos del período 1993-2002, la suspensión del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre de 1988, Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

³⁰ Sobre todo, las leyes de presupuestos del período 1985-1992 prorrogan leyes de presupuestos anteriores.

³¹ Las leyes de presupuestos de los años 1993-2002 desarrollan leyes de presupuestos anteriores y otras leyes: la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial.

³² En el período 1993-2002, las leyes de presupuestos aplican un buen número de leyes (además de leyes presupuestarias): el Real Decreto Ley 16/1977, de 25 de febrero, sobre aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas; la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; el Decreto Legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; la Ley 6/1982, de 29 de marzo, sobre retribución básica a Mutilados Civiles de Guerra; la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria; la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública; la Ley 37/1984, de 22 de octubre, de reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la guerra civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República; la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación; el Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado; la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; el Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, de Impuesto sobre Actividades Económicas; la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial; la Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF; la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Otras Normas Tributarias; la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

³³ Destaca la creación por Ley 31/1990, de PGE para 1991 de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

³⁴ Durante el período 1985-1992: a) La creación, transformación, o nueva denominación de organismos autónomos. 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; las competencias del Instituto Nacional de Industria; el Ente público "Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea"; el Organismo autónomo Correos y Telégrafos; el Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social; el Centro Español de Metrología. La transformación de: la Escuela de Hacienda Pública en Organismo Autónomo Administrativo; la Escuela de Organización Industrial en Organismo Autónomo Comercial; el "Centro de Arte Reina Sofía", el Centro de Investigaciones Sociológicas" o la "Escuela Nacional de Sanidad" en Organismos autónomos; la Administración Turística Española en Sociedad Estatal de Paradores de Turismo de España; el Instituto de Crédito Oficial en Sociedad estatal y su reorganización; la Escuela Oficial de Turismo en Entidad de Derecho Público; la Biblioteca Nacional en Organismo Autónomo. Y la nueva denominación del Instituto de Promoción del Turismo de España o la naturaleza del Museo Nacional del Prado. b) Y la regulación de materias varias: la gestión del Patrimonio de la Vivienda; la creación de varios Cuerpos, Escalas y Especialidades de Funcionarios; la creación del Cuerpo de Traductores e Intérpretes del Ministerio de Asuntos Exteriores; y aspectos estrictamente tributarios, como el Número de Identificación Fiscal, los responsables de la deuda tributaria y la recaudación en vía de apremio.

³⁵ Las modificaciones realizadas mediante las Disposiciones adicionales de las leyes de presupuestos son las siguientes (las ordenamos por períodos; durante los años 1979-1984, no realizan modificaciones legales).

a) 1985-1992. Las modificaciones afectan a leyes de presupuestos y a las siguientes leyes: la Ley de 25 de septiembre de 1941, por la que se crea el Instituto Nacional de Industria; la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954; la Ley de Patrimonio del Estado, de 15 de abril de 1964; Ley 25/1971, de 19 de junio, de protección a las familias numerosas; el Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974; la Ley de 27 de junio de 1974, de régimen jurídico de investigación y explotación de hidrocarburos; la Ley 6/1977, de 4 de enero, sobre Fomento de la Minería; la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria; la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; la Ley 40/1980,

derogaciones³⁷, prórrogas³⁸, ampliaciones³⁹, aplicaciones⁴⁰ y desarrollos⁴¹. Pero también la regulación ex novo de institutos o materias de lejana relación con el contenido propio de estas leyes⁴² y otras de considerable importancia en el ámbito presupuestario⁴³.

Las disposiciones transitorias acometen prórrogas de leyes de presupuestos anteriores y de otras leyes⁴⁴. Y en su seno

de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social; la Ley 82/1980, de 30 de diciembre, de conservación de energía; la Ley 20/1981, de 6 de julio, de creación de la situación de Reserva Activa; la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional; el Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria; la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública; la Ley 24/1984, de 29 de junio, de modificación del tipo de interés legal del dinero; la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo; la Ley 46/1984, de 26 de diciembre, reguladora de las Instituciones de Inversión Colectiva; la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local; la Ley 13/1985, de 25 de junio, sobre coeficientes de inversión, recursos propios, y obligaciones de información de los intermediarios financieros; la Ley 45/1985, de 23 de diciembre, de Impuestos Especiales; el Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales; el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local; el Real Decreto Legislativo 1265/1986, de 27 de junio, que aprueba el Texto Articulado de la Ley de Inversiones Extranjeras en España; la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas; la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

h) 1993-2002. Albergan la reforma de: la Ley 24/1984, de 29 de junio, sobre modificación del tipo de interés legal del dinero; la Ley 37/1984, de 22 de octubre, de reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la guerra civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República; la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico; la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre régimen fiscal de las Cooperativas; la Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF; la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio; la Ley 14/1993, de 23 de diciembre, de plantilla de las Fuerzas Armadas; el Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social; la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

³⁶ Los añadidos a través de las Disposiciones adicionales son los que siguen (ordenados por períodos; a lo largo de los años 1979-1984, no incorporan añadidos legales).

a) 1985-1992. Añaden a leyes de presupuestos anteriores y a otras normas: la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social; la Ley 40/1984, de 1 de diciembre, de plantillas en el Ejército de Tierra; la Ley 16/1985, de 25 de junio, de regulación del Patrimonio Histórico; la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido; la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas.

b) 1993-2002. Afectan a: la Ley 24/1984, de 29 de junio, de modificación del tipo de interés legal del dinero; la Ley 37/1984, de 22 de octubre, de reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la guerra civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República.

³⁷ Durante el período 1985-1992, las derogaciones afectan a: el 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; la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros; el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local; el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado.

³⁸ Las leyes de presupuestos del período 1985-1992 prorrogan preceptos de leyes de presupuestos anteriores. Lo mismo sucede con las leyes de los años 1993-2002.

³⁹ Las últimas leyes de presupuestos, del período 1993-2002, amplían leyes de presupuestos anteriores.

⁴⁰ Las leyes de presupuestos del período 1993-2002 proceden a aplicar leyes de presupuestos y otras leyes: la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos; la Ley 24/1984, de 29 de junio, sobre modificación del tipo de interés legal del dinero; la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

⁴¹ Durante el período 1993-2002, la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos.

⁴² Durante el período 1979-1984, la nueva denominación del "Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas" y del "Instituto de Tecnología de Obras Públicas y Edificación". Y a lo largo de los años 1985-1992: 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; el reconocimiento de pensiones por muerte o incapacidad a causa de actos terroristas; la transformación en Entidad de Derecho Público del Instituto para Diversificación y Ahorro de Energía; la jubilación de los vocales del Tribunal de Defensa de la Competencia; 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 transformación del Instituto de Crédito Oficial en Sociedad estatal y su reorganización; la supresión de la incorporación obligatoria a las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana; la segunda actividad del Cuerpo Nacional de Policía; la incorporación de funcionarios al régimen de mutualismo administrativo; la gestión y explotación de bienes de Consorcios de Zonas Francas; la recuperación de espacios en edificios judiciales; depósitos y garantías para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos; las actas extendidas o promovidas por controladores laborales.

⁴³ Destaca la previsión de la creación de la Oficina Presupuestaria en el Congreso de los Diputados (Ley 4/1990, de PGE para 1990).

⁴⁴ Durante el período 1993-2002, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

cobijan materias no estrictamente presupuestarias⁴⁵ y otras de mucha trascendencia económica⁴⁶.

Las disposiciones derogatorias proceden a la derogación de leyes de presupuestos y de otras leyes de contenido variado (principalmente, económico y financiero)⁴⁷.

Y a través de las disposiciones finales de estas leyes se acometen cosas de lo más variopinto: prórrogas y derogaciones de leyes de presupuestos, modificaciones legales⁴⁸ o la incorporación de materias de poca relación con la materia presupuestaria⁴⁹.

C) División formal.

La división formal de la ley se encuentra en estrecha relación con (y sirve a) la sistemática de la misma⁵⁰. Por ello, en las leyes de presupuestos las divisiones formales están al servicio y tienen su correlato en la sistemática de estas leyes. Este aspecto lo observamos en la extensión (en muchos casos, desmesurada) tanto del conjunto su articulado⁵¹ como del total de disposiciones que integran su parte final⁵². Además, muchas

⁴⁵ A lo largo de los años 1985-1992, la transformación del Instituto de Crédito Oficial en Sociedad estatal y su reorganización; o el reconocimiento de titulaciones a funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía.

⁴⁶ La Ley 31/1990, de PGE para 1991, regula el Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social.

⁴⁷ En el período 1979-1984, la Ley 5/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria. Y durante los años 1985-1992, la derogación de preceptos de las siguientes normas legales: la Ley de 24 de noviembre de 1939, de ordenación y defensa de la Industria Nacional; el Decreto-Ley de 7 de junio de 1962, de nacionalización y reorganización del Banco de España; la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, por la que se establecía el Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio 1964/1967; la Ley de 7 de febrero de 1964, de Funcionarios Civiles del Estado; la Ley 13/1971, de 19 de junio, de Organización y Régimen del Crédito Oficial; la Ley 4/1974, de 13 febrero, de Pensiones; la Ley 53/1980, de 20 de octubre, por la que se regula la participación del Estado en el reaseguro de los riesgos comerciales del Seguro de Crédito a la Exportación; la Ley 20/1984, de 15 de junio, de Retribuciones del Personal de las Fuerzas Armadas; la Ley 29/1984, de 2 de agosto, por la que se regula la concesión de ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas; la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado.

⁴⁸ En el período 1985-1992, destaca la que afecta a la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

⁴⁹ A lo largo de los años 1985-1992, las leyes de presupuestos han regulado: la autorización al Presidente del Gobierno en materia de reestructuraciones administrativas; la previsión de un nuevo sistema de financiación del Consejo Superior de Deportes; determinadas modificaciones orgánicas en las estructuras de los Ejércitos; la autorización al Gobierno para aprobar el Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes en materia de suelo y ordenación urbana; la organización y funcionamiento de la Administración Turística de España. En las primeras leyes del período 1993-2002 persiste la disposición relativa a la autorización al Presidente del Gobierno para reestructuraciones administrativas.

⁵⁰ Véase el apartado III.3.C del Capítulo Quinto.

⁵¹ Durante el período 1979-1984, la parte dispositiva de estas leyes gira en torno a los 33 y 58 artículos, las restantes 34, 47 (dos de ellas) y 39. Más tarde, años 1985-1992, cuando se conoce la expansión material de estas leyes, el número de artículos crece: fluctúa entre 75 y 131, las demás con 75, 79, 88, 101, 106, 111 y 130 artículos. Las últimas leyes de presupuestos, las del período 1993-2002, son también leyes de considerable extensión; el número de artículos se mueve entre 88 y 106, las restantes con 90 (dos leyes), 92, 96, 99 y 105 artículos.

⁵² En las leyes de presupuestos correspondientes al período 1979-1984, el conjunto de disposiciones de la parte final se mueve entre las 4 y las 32, las demás 9, 17 (dos de ellas) y 24. De éstas, las adicionales entre 4 y 15, las restantes 9, 10 y 13 (dos leyes); las transitorias escasean (sólo la Ley de PGE para 1981 incorpora una); las finales fluctúan entre ninguna (dos leyes) y 10 (dos leyes), las restantes 2 y 6; sólo incorporan una disposición derogatoria dos leyes (de PGE para 1983 y 1984).

Durante el período 1985-1992, el número de disposiciones de la parte final se dispara; fluctúan entre 37 y 71, las restantes 47, 49, 50, 51 (dos

de las reglas más elementales de técnica legislativa, susceptibles de aplicación a la generalidad de las leyes, no se respetan. Claramente, ello ocurre en la división formal (sobre todo, las cuestiones de denominación -o título- y división en apartados) de las diversas partes de la ley (partes expositiva⁵³, dispositiva⁵⁴ y final⁵⁵). Y ello sin olvidar la generalizada práctica de dotar de una excesiva o desproporcionada extensión a muchos preceptos ubicados en leyes de presupuestos⁵⁶.

leyes) y 62. Entre éstas, las Disposiciones adicionales se mueven entre 21 (dos leyes) y 49, las demás 24, 28, 30, 33 y 43; las transitorias entre 4 y 16, las otras 5, 7, 9 (tres leyes) y 14; las finales entre 2 y 14, las restantes 7 (dos leyes), 10, 11 y 12 (dos leyes); y las derogatorias entre ninguna y 4 (tres leyes), las demás 1, 2 y 3 (en dos leyes).

A lo largo del período 1993-2002, el número del conjunto de disposiciones de la parte final gira en torno a 31 y 41 (dos leyes), las demás 32, 33, 36, 35 y 38. De éstas, las Disposiciones adicionales entre 24 y 32, las otras 26, 27, 28 (dos leyes), 29 y 31; las transitorias entre 4 y 9 (dos leyes), las demás 5 (dos leyes), 6 (dos leyes) y 7; destaca significativamente la reducción de las Disposiciones finales, que se mueven entre ninguna (tres leyes) y tres (dos leyes); las demás contienen 1 (dos leyes) y 2, y sobre todo de las derogatorias: sólo se contiene una en la Ley de PGE para 1995.

⁵³ Ya vimos que en nuestra práctica legislativa, o bien no se incorpora la parte expositiva (Leyes 1/1979, 42/1979, 74/1980, 44/1981, 9/1983), o bien se incluye una "exposición de motivos" (Leyes 44/1983, 50/1984, 46/1985, 21/1986, 33/1987, 37/1988, 4/1990, 39/1992, 65/1997, 49/1998, 54/1999, 13/2000, 23/2001) o un "preámbulo" (Leyes 31/1990, 31/1991, 21/1993, 41/1994, 2/1996).

Por vez primera, en la Ley 54/1999, de PGE para el 2000, se divide la parte expositiva (exposición de motivos) en apartados numerados (en cifras romanas), lo que se reproduce en las dos últimas leyes de presupuestos.

⁵⁴ Las leyes de presupuestos correspondientes al período 1979-1984 no respetan los más elementales criterios de división formal. No hay títulos, capítulos o secciones. Sólo en las cuatro últimas los artículos se titulan.

La compleja estructura de las leyes de presupuestos del período 1985-1992 se refleja en la división formal de las mismas. No hay libros, pero sí títulos, capítulos e incluso secciones (reservadas, en algunas leyes, a los títulos relativos a las normas tributarias y a los gastos de personal activo), divisiones formales superiores que se numeran y titulan. También los artículos se numeran (en la última de las leyes, por primera y única vez, el número está en letras) y se titulan.

También las leyes de presupuestos del período 1993-2002 se dividen en títulos, capítulos y, en su caso, en secciones (normas tributarias -todas ellas- y gastos de personal activo -sólo la primera-). Nuevamente, los artículos se numeran (en números) y van titulados.

⁵⁵ Las disposiciones de la parte final de las leyes de presupuestos del período 1979-1984 aparecen por este orden: adicionales, transitorias, finales. Todas van numeradas (en números ordinales) y no se titulan.

En las leyes de presupuestos de los años 1985-1992, las disposiciones de la parte final se ordenan en adicionales, transitorias, finales y derogatorias. Todas vienen numeradas en letras. Respecto de su titulación, resaltamos que en las tres primeras leyes del período no se titulan (si bien en la última de éstas, la Ley 21/1986, las adicionales se clasifican por vez primera y única por materias -en materia de personal; que modifican normas legales no tributarias; que modifican normas tributarias; en materia de inspección y recaudación tributaria; sobre reforma de las estructuras de la Administración del Estado; otras disposiciones adicionales-); en las posteriores leyes del período, todas las disposiciones de la parte final se titulan.

Durante el período 1993-2002, las disposiciones de la parte final se ordenan como sigue: adicionales, transitorias, derogatorias y finales. Todas ellas se numeran en letras y se encabezan por la materia a que hacen referencia.

⁵⁶ Con diez apartados: el "artículo 3. Transferencias de crédito" de la Ley 74/1980; el "artículo 10. Determinación de los haberes pasivos" de la Ley 9/1983; el "artículo 1. Créditos iniciales y financiación de los mismos", el "artículo 37. Impuestos especiales" y el "artículo 55. Normas sobre gestión de ingresos" de la Ley 44/1983; el "artículo 1. De los créditos iniciales del Sector Público Estatal" de la Ley 50/1984; el "artículo 23. Catálogos de puestos de trabajo" de la Ley 46/1985; el "artículo 62. Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado" y la Disposición Transitoria Sexta, sobre la integración de las Mutualidades de Funcionarios de la Administración de la Seguridad Social en un Fondo Especial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de la Ley 21/1986; el "artículo 45. Relaciones de puestos de trabajo" y el "artículo 101. Deuda Pública" de la Ley 33/1987; el "artículo 82. Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea" de la Ley 4/1990.

Once apartados: el "artículo 1. Créditos iniciales y financiación de los mismos" de la Ley 46/1985; el "artículo 26. Relaciones de puestos de trabajo" de la Ley 21/1986; el "artículo 104. Tasas" y el "artículo 123. Instituto Nacional de Industria" de la Ley 37/1988; el "artículo 103. Agencia Estatal de Administración Tributaria" de la Ley 31/1990; el "artículo setenta y dos. Deducciones por inversiones y creación de empleo" (en el marco del impuesto sobre sociedades), de la Ley 31/1991; y los artículos 105, 89, 89, 91, 95, todos ellos con el título "Bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional durante" (1995, 1997, 1998, 1999, 2000) de las Leyes 41/1994, 12/1996, 65/1997, 49/1998, 54/1999, respectivamente.

Doce apartados: el "artículo 3. Retribuciones de funcionarios del Estado" y el "artículo 23. Avals" de la Ley 44/1983; el "artículo 48. Cuantía y destino de los mismos" (en relación a los avales) de la Ley 50/1984; el "artículo 90. Deducciones por inversiones y creación de empleo" (acerca del impuesto sobre sociedades) de la Ley 37/1988; la Disposición adicional décimocuarta, sobre Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, de la Ley 4/1990; el "artículo 72. Deducciones por inversiones y creación de empleo" (en el marco del impuesto sobre sociedades) de la Ley 39/1992.

Trece apartados: el "artículo 38. Límite y clase de la autorización" (en relación a la Deuda Pública) de la Ley 21/1986; y los artículos 70 y 74 sobre "Deducciones por inversiones y creación de empleo y gastos de formación profesional" (del impuesto sobre sociedades) de las Leyes 21/1993 y 41/1994, respectivamente.

Catorce apartados: el "artículo 85. Enumeración de los Organismos afectados" (acerca de la supresión de Organismos públicos) de la Ley 50/1984; el "artículo 127. Instituto de Crédito Oficial" de la Ley 33/1987.

O incluso diecisiete apartados: la "Disposición adicional vigésimo primera", relativa a la integración de Mutualidades de funcionarios en el

La sistemática de las leyes de presupuestos viene prevista anualmente en las normas del Ministerio de Economía y Hacienda para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado⁵⁷.

4. El contenido de las leyes de presupuestos y el Derecho codificado.

Las leyes de presupuestos han afectado a leyes generales y otras concernientes a materias tradicionalmente codificadas⁵⁸, principalmente a través de modificaciones⁵⁹, añadidos⁶⁰ y

Fondo Especial de Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, de la Ley 50/1984.

Otras disposiciones, sin contener un número excesivo de apartados, ocupan muchísimas páginas del BOE. Por este orden: el "artículo 7. Competencias genéricas en materias de modificaciones presupuestarias" y la Disposición adicional vigésimo primera, sobre la Integración de Cuerpos y Escalas de Seguridad Social, de la Ley 33/1987; el "artículo 81. Reorganización de la Administración Turística Española" de la Ley 4/1990; el "artículo 16. Modificación de las normas sobre gestión presupuestaria" y el "artículo 64. Deducciones por inversiones y creación de empleo" de la Ley 31/1990; el "artículo setenta y ocho. Impuesto sobre Actividades Económicas" y el "artículo ciento once. Cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional en 1992" de la Ley 31/1991; el "artículo 75. Impuesto sobre Actividades Económicas" y el "artículo 98. Bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional" de la Ley 39/1992; el "artículo 75. Impuesto sobre Actividades Económicas" y el "artículo 98. Bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional durante 1994" de la Ley 21/1993; el "artículo 76. Impuesto sobre Actividades Económicas" y el "artículo 78. Tipos impositivos" (en relación al IVA) de la Ley 41/1994; el "artículo 61. Impuesto sobre Actividades Económicas" de la Ley 12/1996; el "artículo 67. Impuesto sobre Actividades Económicas" de la Ley 65/1997.

⁵⁷ La estructura tipo de estas normas es la siguiente: a) los criterios de presupuestación y ámbito institucional de los Presupuestos; b) los órganos participantes en el proceso de elaboración y tramitación del anteproyecto; c) estructura de los Presupuestos Generales del Estado; y d) documentación y plazos para su elaboración.

Por lo que toca a la estructura presupuestaria, en estas Órdenes, se distingue entre: a) la estructura general del presupuesto de ingresos: por unidades orgánicas (estructura orgánica) y por categorías económicas (estructura económica); y b) la estructura general del presupuesto de gastos: conforme a las finalidades u objetivos que el presupuesto persigue (estructura funcional y de programas), la organización de los distintos entes integrantes del sector público estatal (estructura orgánica), la naturaleza económica de los gastos (estructura económica) y la distribución territorial de las inversiones (estructura territorial). También hay estructuras específicas, las relativas a los Presupuestos: de ingresos y gastos de la Seguridad Social, de los organismos autónomos del Estado, de las Entidades públicas empresariales, de las Sociedades Mercantiles Estatales y de los Entes Públicos.

⁵⁸ Véanse los apartados II.3 del Capítulo Primero, III.3.A. b y c del Capítulo Segundo y II.2 del presente Capítulo.

⁵⁹ Las leyes de presupuestos del período 1979-1984 modifican las siguientes leyes tributarias: la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del IRPF; la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades.

Durante el período 1985-1992, las siguientes leyes: la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954; la Ley 230/1963, General Tributaria, de 28 de diciembre; el Texto Articulado de la Ley de Patrimonio del Estado, aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril; el Texto Articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado, de 8 de abril de 1965 (modificado por La Ley 5/1973, de 17 de marzo, y el Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo); el Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974; la Ley 6/1977, de 4 de enero, sobre Fomento de la Minería; la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria; la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social; el Real Decreto Legislativo 3050/1980, de 20 de diciembre, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; la Ley 82/1980, de 30 de diciembre, de conservación de energía; la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico; la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional; la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública; la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo; la Ley 46/1984, de 26 de diciembre, reguladora de las Instituciones de Inversión Colectiva; la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local; la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; la Ley 30/1985, de 2 de agosto, de Impuesto sobre el Valor Añadido; la Ley 45/1985, de 23 de diciembre, de Impuestos Especiales; la Ley 4/1986, de 8 de enero, de Cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado; el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; el Real Decreto Legislativo 1265/1986, de 27 de junio, que aprueba el Texto Articulado de la Ley de Inversiones Extranjeras en España; el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado; la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas; la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas; la Ley 24/1988, de 28 de julio, de Mercado de Valores; el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria; la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; el Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, de Impuesto sobre Actividades Económicas; la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

Las leyes de presupuestos correspondientes al período 1993-2002, las siguientes normas: la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; el Decreto Legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico; la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; el Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria; la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; el Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, de Impuesto sobre Actividades

derogaciones⁶¹, y en menor medida mediante suspensiones⁶², prórrogas⁶³, aplicaciones⁶⁴ y desarrollos⁶⁵.

Ello ha contribuido a lo que se ha dado en llamar "destrucción de la codificación"⁶⁶. Por lo general, a la

Económicas; la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio; la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido; la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales; el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, Texto Refundido de la Ley sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; el Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social; la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Otras Normas Tributarias.

⁶⁰ Las leyes de presupuestos de los años 1985-1992 añaden preceptos a las siguientes leyes: La Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria; la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social; el Real Decreto Legislativo núm. 3050/1980, de 20 de diciembre, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública; la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas; la Ley 16/1985, de 25 de junio, de regulación del Patrimonio Histórico; la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido; el Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas; la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social; la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas; la Ley 24/1988, de 28 de julio, de Mercado de Valores; el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria; la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social.

Durante los años 1993-2002: la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública; el Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, Texto Refundido del Impuesto sobre Actividades Económicas; Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, Texto Refundido de la Ley sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

⁶¹ Las leyes de presupuestos aprobadas entre 1985-1992 proceden a la derogación parcial de: el Decreto-Ley de 7 de junio de 1962, de nacionalización y reorganización del Banco de España; la Ley de 7 de febrero de 1964, de Funcionarios Civiles del Estado; la Ley 13/1971, de 19 de junio, de Organización y Régimen del Crédito Oficial; la Ley 4/1974, de 13 febrero, de Pensiones; el 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; la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública; el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local; la Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas; y el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado.

⁶² Durante el período 1993-2002, el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre de 1988, Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

⁶³ La ley 39/1992, de PGE para 1993, prorroga varios preceptos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

⁶⁴ A lo largo del período 1993-2002, las aplicaciones de: la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria; la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública; la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación; la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; el Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado; la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial; la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Otras Normas Tributarias.

⁶⁵ En concreto, la Ley 65/1997, de PGE para 1998, desarrolla: la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos; la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial; la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades.

⁶⁶ Muchos autores se han referido (por lo general, críticamente) a la afectación por leyes de presupuestos al Derecho codificado. Véase: Abad Pérez, J.J., "Antecedentes y documentación necesarias para pronunciarse sobre los proyectos de ley de presupuestos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 62, 65 y 95; Caamaño Domínguez, F., "Sobre la ley de presupuestos y sus límites constitucionales. Un comentario a la STC 76/1992, de 14 de mayo", *RDFHP*, núm. 224, 1993, pp. 340-341; Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 89-91 y 91-96; Falcón y Tella, R., "Comentario general de jurisprudencia", *REDF*, núm. 76, 1992, p. 322; Ferreiro Lapatza, J.J., "Derecho presupuestario y técnica legislativa", *REDF*, núm. 87, 1995, pp. 494-495; Gallardo Galiardo, M.J., "El ámbito extrapresupuestario de la ley de presupuestos. ¿Comienza su reducción?", *REDA*, núm. 80, 1993, pp. 709, 714-722 y 729; García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 50-51 y 78-79; García de Enterría, E., "La Democracia y el lugar de la ley", *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios* (junto a Menéndez, A.), Madrid, 1997, pp. 52-53; Garrido Falla, F., "Privatización y reprivatización", *RAP*, núm. 26, 1991, p. 19; Garrido Falla, F., "Un tema de seguridad jurídica: La regulación de los entes instrumentales", *REDA*, núm. 79, 1993, p. 395; Herrera Molina, P.M., De Prada García, A., "Los preceptos de la L.G.T. modificados por leyes de presupuestos: ¿Una bomba de relojería jurídica?", *RDFHP*, núm. 227, 1993, pp. 834-835; Jiménez Aparicio, E., "Actualización de textos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 305-306; 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. 696-697; López Martínez, J., "El contenido de la Ley de Presupuestos. ¿Sin solución definitiva?", *Tribuna Fiscal*, 1995, pp. 44-45; Martín-Retortillo, L., Rodríguez Bereijo, A., *La Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo*, Madrid, 1989, en concreto la ponencia de Martín-Retortillo, L., ("Primera ponencia", pp. 17-19 y 29); 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 y 124; Menéndez Moreno, A., "Regulación de la materia tributaria por las Leyes de Presupuesto", *Revista Técnica Tributaria (Aranzadi)*, núm. 9, 1993, p. 19; Navas Vázquez, R., "Algunos problemas de la codificación financiera en la actualidad", *REDF*, núm. 76, 1992, p. 624; Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, pp. 69-73; Rodríguez Bereijo, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 11-12; Rodríguez Bereijo, A., prólogo al libro de Cazorla Prieto, L.M., *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de*

descodificación operada por las leyes de presupuestos se le suelen vincular algunas patologías que pudieran afectar a la seguridad jurídica, principalmente la atomización, la disgregación, la dispersión, la fugacidad, la heterogeneidad material, la inflación, la inestabilidad y la opacidad legislativas⁶⁷. Esas continuas afectaciones por leyes de presupuestos a las leyes generales pueden crear en los destinatarios de las normas obstáculos para el conocimiento del Derecho vigente, y, por consiguiente, falta de confianza en el mismo⁶⁸.

III. La seguridad jurídica y su repercusión en el contenido material de estas leyes: exposición de la jurisprudencia constitucional.

1. La jurisprudencia inicial.

1. El Tribunal se pronuncia en su temprana sentencia 27/1981 (reforma del mutualismo administrativo en ley de presupuestos), por posible vulneración de la seguridad jurídica. Tras proclamar el alcance de este principio constitucional (FJ. 10), el Tribunal, que no lo vincula a los excesos materiales de las leyes de presupuestos y sobre la base de una concepción formal del mismo, considera conforme al artículo 9.3 CE la disposición impugnada, pues "es una norma cierta, precisa y formalmente publicada". En el proceso de la STC 84/1982 (transferencia de servicios del Estado a las Corporaciones Locales), el órgano recurrente asocia la incorrecta inclusión del precepto en la ley de presupuestos con la vulneración de la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE (Antecedente 5C). El Tribunal, que no entra

constitucionalidad, Madrid, 1998, pp. 9-12; Sáinz Moreno, F., "Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 44; Sáinz Moreno, F., voz "Técnica normativa", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, p. 6487; Viver Pi-Sunyer, C., "La función presupuestaria en la jurisprudencia constitucional", *Parlamento y Justicia Constitucional*, Pau Vall, F. (Coord.), Pamplona, 1997, p. 563.

Asimismo, algunos órganos consultivos se han pronunciado sobre esta cuestión. Así, el Consejo de Estado en sus Dictámenes núm.: 51.954, de 14 de julio de 1988; 859/1992, de 25 de junio de 1992; 780/1993, de 17 de junio de 1993. También algunos Consejos Consultivos autonómicos. Así, el catalán en su Dictamen 210/1998, de 29 de diciembre (Fundamento II.2.A).c). O el Consejo Consultivo de Andalucía, en su Dictamen 64/1995, de 20 de octubre (FJ. II.C).

⁶⁷ Sobre estas cuestiones, véase el apartado IV del Capítulo Quinto.

⁶⁸ Algunos remedios frente a la práctica consistente en la afectación por leyes de presupuestos de leyes generales y otras concernientes a materias tradicionalmente codificadas, pueden consultarse en el apartado IV.3.C del Capítulo Séptimo.

directamente en la vulneración del precepto constitucional invocado, manifiesta (FJ. 3) que "la inclusión de un precepto como el impugnado ha de ser juzgada como constitucionalmente legítima y técnicamente razonable"⁶⁹. Nada dice el Tribunal acerca de la seguridad jurídica en la ulterior sentencia 63/1986 (fijación de un límite máximo de las retribuciones del personal al servicio de las CCAA y de los organismos dependientes de las mismas).

De nuevo, el Tribunal desvincula la seguridad jurídica del problema del contenido de las leyes de presupuestos, 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). Consideran los recurrentes que ambos preceptos vulneran por un lado el contenido constitucional de la ley de presupuestos (artículo 134.2 CE; Antecedentes 6 y 9) y, por otro, la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE; Antecedentes 7 y 9). El Tribunal analiza por separado ambas cuestiones: primero, la posible contravención del artículo 134.2 CE, sin traer en su argumentación la seguridad jurídica (FF.JJ. 2 a 7); después, la denunciada violación de la seguridad jurídica ex artículo 9.3 CE (FF.JJ. 8 a 18), sobre la base de una concepción de este principio que alberga la protección de la confianza de los ciudadanos en el Derecho⁷⁰.

En el proceso de la sentencia 134/1987, los órganos judiciales cuestionantes entienden que el precepto relativo a la fijación de un límite máximo del importe de las pensiones causadas durante el año 1984 (artículo 51 de la Ley de PGE para 1984) vulnera los artículos 134 y 66.2 CE. Sin incorporar en su

⁶⁹ El Tribunal, desde las perspectivas del juicio de constitucionalidad y de la técnica legislativa, considera lícita la inclusión del precepto en una ley de presupuestos. Afirma (FJ. 3): "Sean cuales sean las críticas que tanto desde el punto de vista de la corrección técnica como desde la perspectiva de la constitucionalidad puedan hacerse a la inclusión en la Ley de Presupuestos de normas que no se refieran a la previsión de ingresos y la autorización de gastos que constituyen su núcleo, es lo cierto que la inclusión de un precepto como el impugnado ha de ser juzgada como constitucionalmente legítima y técnicamente razonable".

⁷⁰ Según el Tribunal (FJ. 14), la Disposición adicional quinta de la Ley 44/1983 (integración del personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del Sistema de Seguridad Social) respeta la seguridad jurídica, al introducir una innovación en el Ordenamiento que "se lleva a cabo de forma precisa, cierta y formalmente publicada, y mediante una norma de rango adecuado". Tampoco resulta contrario a la seguridad jurídica el artículo 52 de la misma Ley de Presupuestos (incompatibilidad de pensiones y haberes activos), pues (FJ. 18), "constituye un mandato cierto, publicado y preciso, y que por ello, no puede considerarse como generadora de incertidumbre, o inseguridad en cuanto a su contenido". Ahora bien, afirma a renglón seguido el Tribunal (superando esa concepción formal o restrictiva de la seguridad jurídica): "Pero, incluso, yendo más allá del ámbito de la certeza respecto al contenido del mandato legal, tampoco puede apreciarse que en lo relativo al presente precepto se haya visto defraudada la confianza que legítimamente los ciudadanos hubieran depositado en los poderes públicos".

argumentación la seguridad jurídica, el Tribunal considera evidente que el precepto respeta el ámbito material de las leyes de presupuestos estatales. Además, por posible violación de la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, vuelve a cuestionarse el precepto referido a la integración de personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del Sistema de Seguridad Social (Disposición adicional quinta de la Ley 44/1983). El Tribunal desestima la pretensión por las mismas razones aducidas en la STC 65/1987 (FJ. 9). También a esta resolución se remite el Tribunal en su sentencia 188/1988 (nuevamente, del precepto relativo a la incompatibilidad de pensiones y haberes activos; artículo 52 de la Ley 44/1983), donde se pronuncia por separado acerca de la posible vulneración de los principios de "legalidad" (artículo 134.2 CE) y seguridad jurídica (artículo 9.3 CE)⁷¹.

2. Por vez primera, el Tribunal asocia la seguridad jurídica con el problema de la inclusión injustificada en leyes de presupuestos de materias no estrictamente presupuestarias, en las SSTC 65, 66 y 67/1990 (por tercera, cuarta y quinta vez se pronuncia sobre el precepto relativo a la incompatibilidad de pensiones y haberes activos contemplado en la Ley 33/1987 - artículo 52-, prorrogado en la Disposición adicional vigésimo novena de la Ley 50/1984, y 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 estos procesos, los órganos judiciales cuestionantes sostienen la inidoneidad de la ley de presupuestos para regular las pensiones de jubilación, por posible atentado a la seguridad jurídica (Antecedente 3 de la STC 65/1990). El Tribunal analiza la constitucionalidad de los preceptos controvertidos desde una doble perspectiva. En primer lugar (FJ. 3), en relación a lo que califica como "problema formal o de procedimiento legislativo", y sin que se le solicite un pronunciamiento acerca de si los preceptos vulneran el

⁷¹ Respecto de la contravención del principio de seguridad jurídica, reitera el Tribunal (FJ. 5): "No quiebra este precepto legal, en primer lugar, la seguridad jurídica porque su mandato es cierto, público y preciso y porque la incompatibilidad que establece respecto de los funcionarios públicos no ha defraudado confianza alguna de los ciudadanos".

artículo 134.2 CE, manifiesta: "ni tampoco cabe descartar que la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria mediante las Leyes anuales de Presupuestos pueda, por la incertidumbre que origina, afectar al principio de seguridad jurídica"⁷²; ahora bien, en los casos concretos que resuelven las sentencias no aprecia vulneración del artículo 9.3 CE, dado que, a su juicio (como ya sentó en la sentencia 65/1987), las disposiciones cuestionadas tienen cabida en las leyes de presupuestos. En segundo lugar, rechaza (FJ. 6) la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, que concibe en un sentido más abierto y amplio⁷³. Ninguna mención a la seguridad jurídica hace el Tribunal en su posterior sentencia 96/1990 (fijación de un límite máximo al incremento de las retribuciones del personal al servicio de las CCAA y de las Corporaciones Locales, así como de los organismos de ellas dependientes).

2. La culminación de la doctrina del Tribunal.

1. Con la STC 76/1992 (modificación por ley de presupuestos de la Ley General Tributaria, en lo relativo a la autorización judicial para entrar en el domicilio del deudor previa acreditación de la deuda tributaria; con declaración de inconstitucionalidad) la doctrina constitucional sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos del Estado llega a un alto grado de expresión y definición. Por lo que aquí interesa, dos elementos novedosos de esta doctrina destacan; por un lado, la fundamentación de la misma en el principio constitucional de la seguridad jurídica; y, por otro, la sanción en este ámbito de la intangibilidad de las "normas

⁷² Además se pronuncia acerca de la cuestión de si las leyes de presupuestos pueden cobijar regulaciones con naturaleza permanente. Manifiesta (FJ. 3): "Cuestión distinta es si para la regulación permanente de esa materia son las Leyes de Presupuestos, por su carácter esencialmente temporal, la norma legal más idónea o indicada, pero esta última objeción, que no incide en modo alguno sobre la inconstitucionalidad de dichas leyes sino sobre su eficacia temporal, desaparece además en el supuesto que se examina, pues la regulación que en ellas se estableció ha sido recogida luego con carácter general y permanente en el art. 3.2 de la Ley de Incompatibilidades de 26 de diciembre de 1984".

⁷³ El Tribunal niega la inconstitucionalidad de los preceptos examinados desde el prisma de la seguridad jurídica, "entendida su vulneración como incertidumbre o inseguridad ante lo que se afirma previamente como derecho consolidado o adquirido". Y precisa (FJ. 6) que en este caso "no cabe hablar de tales derechos adquiridos, sino de una situación de beneficio o ventaja que se ha disfrutado por el funcionario y en cuyo mantenimiento invariable -contrario a la normativa general vigente- no se estima razonable que tuviese derecho a confiar, por lo que no resulta vulnerado el principio de seguridad jurídica".

típicas del Derecho codificado". Como hemos descrito, tras enfatizar sobre la función constitucional de estas leyes, tan fuertemente vinculada a las peculiaridades o singularidades de las mismas, el Tribunal define (FJ. 4a) las dos condiciones que justifican la inclusión en estas leyes de materias que no constituyen su núcleo esencial. En concreto, afirma: "En cuanto a la segunda condición, hemos sostenido que la inclusión injustificada de estas materias en la Ley anual de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por... afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina". A ello añade que "El cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para... salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)". Al aplicar la doctrina al caso concreto (FJ. 4b), el Tribunal sentencia la exclusión del ámbito material de estas leyes de las normas típicas del Derecho codificado. Así, tras analizar el contenido del precepto cuestionado (con especial énfasis en dos aspectos: la afectación por el mismo a un derecho fundamental y su naturaleza de norma general)⁷⁴, considera ilegítima la inclusión del mismo en una Ley de Presupuestos, "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"⁷⁵.

Ninguna mención a la seguridad jurídica hace el Tribunal en sus posteriores SSTC 237/1992 (la fijación de un incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las

⁷⁴ Según el Tribunal (FJ. 4b): "el artículo 130 LGT es ante todo y sobre todo una 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. Este es, pues, el contenido del precepto cuestionado, por lo que resulta claro su carácter de norma general del régimen jurídico aplicable a todos los tributos cuya 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".

⁷⁵ Por ello, concluye que la redacción dada al artículo 130 LGT por el artículo 110 de la Ley 33/1987 "es contraria a la Constitución por estar contenida en una Ley de Presupuestos Generales del Estado".

En su conocido voto particular, el magistrado L. López Guerra desvincula en este caso la seguridad jurídica del problema del ámbito material de las leyes de presupuestos, asunto que asocia a cuestiones de técnica legislativa. A partir de esas premisas, su argumentación se limita al análisis de si la norma impugnada es respetuosa con la seguridad jurídica proclamada en el artículo 9.3 CE.

Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales; y la prohibición de financiar con dinero público mutualidades no integradas en la Seguridad Social) y 83/1993 (límite de la cuantía del reconocimiento, actualización y concurrencia de pensiones públicas, en sucesivas leyes de presupuestos). Sí incorpora el argumento de la seguridad jurídica en la posterior sentencia 178/1994 (supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho Público; con declaración de inconstitucionalidad). El Tribunal, al recordar su doctrina sobre el ámbito material de las leyes de presupuestos, subraya de nuevo (FJ. 5) que la inclusión injustificada de una materia en la ley anual de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por "afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina"⁷⁶.

2. La seguridad jurídica y la intangibilidad del Derecho codificado en el marco de la doctrina constitucional sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos encuentran su mayor expresión en la STC 195/1994 (nuevamente, una modificación por ley de presupuestos de la Ley General Tributaria, en este caso, relativa a facultades tributarias de comprobación e investigación). A juicio de la Sala proponente de la cuestión de inconstitucionalidad, los preceptos de la Ley General Tributaria (el inciso último del artículo 111.3 y el primer párrafo del artículo 128.5), en la redacción dada a los mismos por la Ley de Presupuestos 31/1991, pudieran contravenir a la vez los artículos 134 y 9.3 CE (por sobrepasar el ámbito material propio de las leyes de presupuestos), así como el derecho a la intimidad personal del artículo 18 CE (Antecedentes 2 y 3). Según el Fiscal General del Estado, este supuesto de hecho presenta similitudes con el resuelto en la STC 76/1992, por estar en juego también un derecho fundamental (Antecedente 7). Muy beligerante con ciertos aspectos de la doctrina del Tribunal se muestra el Abogado del Estado (Antecedente 6), al considerar

⁷⁶ Al aplicar la doctrina al caso, declara la inconstitucionalidad de la disposición impugnada "por estar contenida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 134.2 CE)", pero nada dice acerca de si esa disposición contradice la seguridad jurídica.

Otra vez L. López Guerra, al que se adhiere el ponente P. Cruz Villalón, disiente con la doctrina del Tribunal; ahora bien, a diferencia del anterior voto particular (STC 76/1992), el magistrado discrepante no entra ahora en el examen de si la disposición impugnada goza del grado de certidumbre garantizado por el artículo 9.3 CE.

que el entendimiento por el Tribunal de la cláusula de lo que en su sentencia 76/1992 calificó como "normas típicas del Derecho codificado" representaría una "restricción injustificada y sin base constitucional suficiente de la potestad legislativa de las Cortes Generales"; y en relación al caso concreto, con independencia del dato formal de la inclusión indebida o no de determinadas materias en leyes de presupuestos, entiende que los preceptos impugnados respetan la seguridad jurídica, porque están redactados de forma clara y generan confianza en los operadores jurídicos y los ciudadanos. Dos aspectos relevantes resalta el Tribunal (FJ. 2); por un lado, la seguridad jurídica como fundamento de su doctrina (al manifestar que la limitación material de las leyes de presupuestos deriva de las exigencias del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, entendido como certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como la de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que correspondan a su función constitucional); por otro lado, la exclusión "en todo caso" del contenido de las leyes de presupuestos de las "normas típicas del Derecho codificado", "por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía". Cuando aplica la doctrina al caso concreto, muestra el Tribunal (FJ. 3) una especial preocupación por conectar los preceptos impugnados con lo que ha denominado "normas típicas del Derecho codificado", incluso haciendo referencia expresa al derecho a la intimidad personal y familiar y al denominado "estatuto del contribuyente", del cual deben predicarse unos razonables niveles de certeza normativa por afectar al deber constitucional del artículo 31 CE⁷⁷.

⁷⁷ El Tribunal considera los preceptos impugnados tributarios de las notas de generalidad, estabilidad y permanencia, características tan cercanas a las normas típicas del Derecho codificado. Vale la pena que reproduzcamos estas importantes afirmaciones del Tribunal (FJ. 3): "debe tenerse presente que lo que los incisos enjuiciados establecen son, como dice la Exposición de Motivos de la LGT, sendas <reglas generales del procedimiento de gestión>, <principios generales> de los procedimientos de liquidación y recaudación consagrados con carácter general por la LGT. Se trata de reglas que afectan al régimen general de los tributos, no a elementos específicos de tributos concretos. Ambos preceptos coinciden en atribuir una serie de potestades a la Administración Tributaria que se ejercen con pretensiones de generalidad, frente a cualquier clase de personas físicas o jurídicas, y con vocación de incorporarse de manera estable o permanente a las obligaciones propias de ciertas entidades colaboradoras o relacionadas con la Administración Tributaria... y de los contribuyentes, afectando además a derechos constitucionalmente reconocidos, distintos del de propiedad, como puede ser en este caso el de la intimidad personal y familiar"; "En otras palabras, las potestades de que goza la Administración Tributaria y las correlativas obligaciones que se imponen integran un estatuto del contribuyente, configurado por derechos y deberes, que habida cuenta de la especial situación de sujeción que supone la configuración de la relación tributaria en el artículo 31 de la Norma Fundamental como deber constitucional... debe poseer unos razonables niveles de certeza normativa que contrapesen las limitaciones legales al ejercicio de derechos individuales que la Constitución autoriza".

En suma, concluye el Tribunal que los preceptos impugnados "desbordan la función constitucional reservada a este tipo de leyes y vulneran el artículo 134.2 CE", sin que nada diga acerca de la seguridad jurídica.

Nada nuevo a esta doctrina constitucional aporta la sentencia declaratoria de inconstitucionalidad 16/1996 (atribuciones y facultades de los Consorcios de las Zonas Francas). La recurrente sostiene la inconstitucionalidad de la disposición, por dos motivos, uno formal, la vulneración del artículo 134.2 CE (por la inidoneidad de la ley de presupuestos para albergar una norma de naturaleza organizativa de las Administraciones Públicas); y otro material, la contravención de la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE (en el sentido de que el precepto utiliza en su redacción unos términos imprecisos y amplios que permiten dar cualquier contenido a las actuaciones de los Consorcios) (Antecedente 2.C.d). El Abogado del Estado, otra vez muy crítico se muestra con la doctrina del Tribunal, cuando afirma: "Tampoco está claro qué deba entenderse exactamente por <Derecho codificado> y cuáles sean sus normas <típicas>" (Antecedente 10). Acerca de lo que nuevamente el Tribunal denomina "motivo de inconstitucionalidad formal o de procedimiento legislativo", reitera (FJ. 6) como límite al contenido de estas leyes "la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional (art. 66.2 y 134.2 CE)"⁷⁸.

3. En la sentencia 61/1997 (prórroga de la delegación legislativa para elaborar el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana), recuérdese, el Tribunal es de la opinión que la disposición impugnada no regula propiamente materia alguna, por lo que carece de virtualidad para incidir en los límites materiales ex artículo 134.2 CE. En esta resolución (FJ. 2b), la seguridad jurídica se presenta como elemento de fundamentación de la doctrina del Tribunal y como

En cambio, sí lo dice el magistrado L. López Guerra, que nuevamente expresa su disidencia con la doctrina del Tribunal (con adhesión de P. Cruz Villalón); con remisión a lo ya expresado en anteriores votos particulares (a las SSTC 76/1992 y 178/1994) insiste en que "la inclusión de normas, como las ahora declaradas inconstitucionales, en la Ley de Presupuestos, suponga, en modo alguno, una vulneración de las disposiciones del artículo 134 CE, ni del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 del Texto Fundamental". Se acompaña también voto particular de V.J. Gimeno Sendra, que, contrariamente a lo expuesto por el Tribunal, considera que en el presente supuesto no se cuestiona un derecho fundamental (la intimidad personal y familiar), a diferencia de lo acontecido en la STC 76/1992 (la inviolabilidad del domicilio).

⁷⁸ En la aplicación de la doctrina al caso concreto ninguna referencia dedica a la seguridad jurídica.

parámetro de constitucionalidad utilizado en el caso concreto. En efecto, al recordar su doctrina reitera el papel de la seguridad jurídica como límite al contenido de estas leyes⁷⁹. Y al aplicarla al caso, sostiene que la disposición impugnada ni constituye una norma típica del Derecho codificado, ni afecta al principio de seguridad jurídica⁸⁰.

En el proceso de la posterior STC 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria, en concreto, reglas para la provisión de puestos de trabajo del personal sanitario; con declaración de inconstitucionalidad), algunas alegaciones de las partes discurren en torno a si los preceptos controvertidos pueden catalogarse como normas de Derecho codificado⁸¹. El Tribunal, al describir su doctrina, reitera (FJ. 3) que la inclusión de normas en las que no se dan las dos referidas condiciones puede ser contraria a la Constitución por "afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina"⁸².

De nuevo, con alegaciones del Abogado del Estado muy duras en contra de esta jurisprudencia constitucional (Antecedente 7), el Tribunal, en su sentencia 131/1999 (plan de recuperación de espacios en oficinas judiciales), presenta otra vez la seguridad jurídica como límite al contenido de las leyes de presupuestos⁸³;

⁷⁹ Por lo que toca a la seguridad jurídica, el Tribunal reitera (FJ. 2b) que "El cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para... salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)".

⁸⁰ Afirma (FJ. 2b) que la delegación impugnada: "no incorpora <disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria>" o "<normas típicas del Derecho codificado>". A lo que añade: "Desde la perspectiva de la seguridad jurídica, y con independencia de que no se haya llevado a cabo una regulación jurídico-material cuando se autoriza la refundición de la Ley de reforma con los textos legales anteriores, primero en la misma Ley 8/1990 y luego en la Ley 31/1991, de Presupuestos Generales del Estado, las Cortes Generales, lejos de producir inseguridad jurídica, han servido a este principio constitucional (art. 9.3), también en cuanto habilitan al Gobierno para reducir a unidad las sucesivas reformas legales".

Concluye que "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."

⁸¹ En relación al artículo 39.5.a) de la Ley 37/1988, las alegaciones del Abogado del Estado (Antecedente 4); y por lo que toca al artículo 34.cuatro de la Ley 4/1990, las manifestaciones del Fiscal General del Estado (Antecedente 10).

⁸² Tras un examen de las normas dirigido a constatar si cumplen las dos condiciones exigidas por su doctrina (FJ. 4), el Tribunal concluye (FJ. 5) que esos preceptos "resultan inconstitucionales por contravenir lo dispuesto en el art. 134.2 CE", sin analizar si contradicen la seguridad jurídica o revisten el carácter de "normas típicas del Derecho codificado". Ahora bien, el Tribunal, en relación al artículo 34, cuatro de la Ley 4/1990, considera como determinante de que la inclusión de la medida no se encuentre justificada el dato de que el precepto impugnado establezca "una regulación con vocación de permanencia" (FJ. 5).

⁸³ Tras afirmar por vez primera en su jurisprudencia una "reserva de ley del art. 134.2 CE" (FF.JJ. 1 y 4; por cierto, como sabemos, reserva de ley que se presenta como una de las manifestaciones o exigencias de la seguridad jurídica, en relación al conocimiento y plenitud de las normas), nuevamente dice (FJ. 2): "En cuanto a la segunda condición, hemos sostenido que la inclusión injustificada de estas materias en la Ley anual de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por... afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina"; "el cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para... para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)".

ahora bien, al igual que en ocasiones anteriores, no analiza si en el caso concreto la disposición vulnera ese principio constitucional⁸⁴.

4. Una precisión en su doctrina aparece en la hasta ahora última sentencia declaratoria de inconstitucionalidad, 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). Nuevamente, cuestiones centrales en la doctrina del Tribunal (como el alcance de la seguridad jurídica, la indeterminación de las normas típicas del Derecho codificado, o la delimitación "constitucionalidad-técnica legislativa") se plantean en el discurso de la Abogacía del Estado (Antecedente 6a). El Fiscal General del Estado considera que la disposición impugnada por su carácter de norma general y permanente no debiera incluirse en ley de presupuestos (Antecedente 7). De forma novedosa en su doctrina, el Tribunal sostiene (FJ. 4) que la introducción en ley de presupuestos de materias que incumplan las dos referidas condiciones siempre debe resultar contraria a la Constitución (a diferencia de lo manifestado en resoluciones anteriores, aquí no se considera la posibilidad de contravenir la norma fundamental), por suponer en todo caso un atentado contra la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE. Por tanto, en la doctrina descrita en esta sentencia el Tribunal vincula directamente la seguridad jurídica con la función constitucional de estas leyes, de tal forma que si el precepto no respeta esa función debe concluirse en todo caso una vulneración de la seguridad jurídica⁸⁵. Ahora bien, al aplicar la doctrina al caso concreto (FJ. 5) ni trae la seguridad jurídica ni, y esto llama la atención, la codificación de las normas, pese a tratarse de un precepto que penetra en la esencia

⁸⁴ Concluye el Tribunal la licitud de la inclusión de la norma en ley de presupuestos (FFJJ. 3 y 4).

⁸⁵ Tras describir los dos requisitos que legitiman la inclusión en ley de presupuestos, afirma (FJ. 4): "La inclusión en la Ley anual de Presupuestos de materias en las que no se den estas condiciones resulta contraria a la Constitución... por afectar al principio de seguridad jurídica garantizado por nuestra Norma Suprema (art. 9.3 CE), esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la de Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función institucional delimitada por el art. 134.2 CE, debido a la incertidumbre que una regulación ajena a esa función puede originar".

de la función pública⁸⁶.

5. Muy importante para la seguridad jurídica, la técnica legislativa y la codificación es la penúltima (hasta la fecha) sentencia sobre el contenido de las leyes de presupuestos del Estado, la 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos), acompañada de cuatro votos particulares que inciden sobre estas cuestiones. En el proceso de esta sentencia, uno de los órganos judiciales cuestionantes eleva al Tribunal la duda de si, además del artículo 14 CE, se vulneran a la vez los artículos 9.3, 66.2 y 134.2 CE, por la inserción en una ley de presupuestos de un precepto que "regula una institución genuina de la función pública (el grado personal)" (Antecedente 3a). Desde diferentes enfoques, pero en todo caso separando el problema del ámbito material de las leyes presupuestarias del principio de la seguridad jurídica, tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado (Antecedentes 7 y 8, respectivamente) solicitan la desestimación de la cuestión. Tras afirmar que el precepto impugnado no atenta contra el artículo 14 CE (FJ. 4), el Tribunal pasa a analizar las "objeciones de constitucionalidad formal del precepto controvertido" (FJ. 5). Con mucha claridad se expresa al exponer su doctrina sobre "La limitación del contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos": "Tal limitación es, además, una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3) esto es, de la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina". En la aplicación de la doctrina al caso concreto⁸⁷, teniendo presente la naturaleza y caracteres del precepto impugnado (perteneciente al

⁸⁶ Pero en el examen de si la norma impugnada respeta las dos condiciones de su doctrina si tiene presentes algunos aspectos muy próximos a la codificación normativa. Así, considera que la disposición impugnada constituye (FJ. 5) una "norma atinente a un aspecto integrado en el régimen estatutario de la función pública", cuya "adopción responde al propósito de homogeneizar las reglas de acceso a la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios pertenecientes al Cuerpo Nacional de Policía".

Concluye (FJ. 6) la inconstitucionalidad de la disposición "por contravenir lo dispuesto en el art. 134.2 de la Constitución".

⁸⁷ Recuerda el Tribunal (FJ. 5) otras resoluciones acerca de la inclusión en leyes de presupuestos de preceptos relativos a la materia funcional (SSTC 65/1987, 65/1990, 237/1992, 174/1998, 203/1998 y 234/1999, las tres últimas declaratorias de inconstitucionalidad).

régimen jurídico de la función pública; su carácter de norma permanente; su ámbito limitado de aplicación), el mismo Tribunal se plantea (FJ. 6): "Cabría, sin duda, argumentar que la sede normativa natural y técnicamente más correcta de este tipo de regulaciones de los conceptos retributivos de los funcionarios es el de las disposiciones generales que disciplinan el régimen jurídico aplicable a todos los funcionarios". Frente a ello el propio Tribunal responde (FJ. 6): "debe tenerse en cuenta que en supuestos como el presente nuestro control de constitucionalidad no es un juicio sobre la cualidad técnica del ordenamiento jurídico, ni sobre la oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador. Dentro de los límites del contenido posible o eventual de las leyes de presupuestos, el legislador goza de un margen de libre configuración que este Tribunal debe respetar"⁸⁸.

6. Por último, en el proceso de la STC 109/2001 (la prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos), las partes otorgan mucha relevancia al argumento de la seguridad jurídica (como criterio de delimitación del contenido material de las leyes de presupuestos) y a las normas típicas del Derecho codificado (como ámbito material expresamente vedado a estas leyes)⁸⁹. La justificación de su doctrina sobre los "límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos" la centra (FJ. 5) ahora el Tribunal en la función constitucional y en la especialidad procedimental de estas leyes, sin mención alguna (pese a las pretensiones de las partes) a la seguridad jurídica ni al Derecho codificado. Al aplicar su doctrina al caso, sí se pronuncia (FJ. 6) sobre la licitud de la inclusión en leyes de

⁸⁸ Concluye (FJ. 6) que en este caso: "no cabe negar en modo alguno la relación directa del precepto cuestionado con los gastos previstos en el Presupuesto".

Acompañan a la sentencia varios votos particulares, todos ellos con incidencia en la seguridad jurídica, la técnica legislativa y/o la codificación. En su voto particular concurrente, el entonces presidente P. Cruz Villalón nuevamente disiente de la doctrina del Tribunal. Los demás jueces constitucionales discrepan de la aplicación de la doctrina al caso. El magistrado P. García Manzano considera que el precepto pertenece "a la estructura de la función pública, con regulación estable y no coyuntural", por lo que no puede ubicarse en una ley de presupuestos. En su extenso voto particular el magistrado J.D. González Campos, al que se adhiere V. Conde Martín de Hijas, manifiesta que el precepto impugnado, por afectar a la función pública, contiene una norma típica del Derecho codificado, que debe excluirse en todo caso del ámbito de la ley de presupuestos. En este sentido, es de la opinión que aspectos como la temporalidad y, sobre todo, "la regulación permanente de un aspecto sustantivo", que incorpora el precepto examinado, constituyen indicios importantes para calificarlo como norma típica del Derecho codificado y como disposición de carácter general en materia propia de ley ordinaria generadora de una incertidumbre incompatible con el artículo 9.3 CE. En su voto particular, el magistrado M. Jiménez de Parga, a quien presta su adhesión R. de Mendizábal Allende, es de la opinión que el contenido de la ley de presupuestos, además de respetar lo previsto en el artículo 134 CE, debe "fortalecer" la seguridad jurídica que el texto constitucional garantiza en su artículo 9.3.

⁸⁹ Consúltense las alegaciones del Abogado del Estado (Antecedentes 4 y 9) y del Fiscal General del Estado (Antecedentes 5 y 10).

presupuestos de normas con vocación de permanencia, por tratarse de una cuestión de técnica legislativa que en nada afecta al control de constitucionalidad⁹⁰.

3. Una síntesis de esta doctrina. La forma de operar del Tribunal y el alcance de la seguridad jurídica en esta jurisprudencia.

a) Una síntesis de esta jurisprudencia. La regulación de materias ajenas al contenido mínimo y eventual está constitucionalmente vedada a la ley de presupuestos. Esta limitación material deriva del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), esto es, de la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la de presupuestos, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional⁹¹. Una de sus manifestaciones, dada la incertidumbre que acarrea, es la prohibición de incorporar por esta vía legal normas típicas del Derecho codificado⁹².

Por ello, la inclusión injustificada en leyes de presupuestos de determinadas regulaciones materiales puede ser contraria a la Constitución por atentar contra el principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que tal regulación ocasiona (artículo 9.3)⁹³.

b) El tratamiento que el Tribunal ha dispensado a la seguridad jurídica, el Derecho codificado y la técnica

⁹⁰ FJ. 6, *in fine*: "es nuestra doctrina que nada impide -en principio- la inclusión en una Ley de Presupuestos de una norma con vocación de permanencia (por todas, SSTC 65/1990, de 5 de abril, FJ. 3; 32/2000, de 3 de febrero, FJ. 6; y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ. 4) aun cuando determinadas regulaciones llevadas a cabo en la Ley de Presupuestos encuentren su sede normativa natural y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que disciplinan los regímenes jurídicos a los que se refieren (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ. 6). Por este motivo, y sin entrar en cuestiones de técnica legislativa, y dado que <nuestro control de constitucionalidad no es un juicio sobre la cualidad técnica del ordenamiento jurídico, ni sobre la oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador> (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ. 6), no cabe negar a la norma cuestionada 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".

A la sentencia se acompaña el largo voto particular de 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 caso. En esencia, considera que, por tratarse de una norma típica del Derecho codificado (perteneciente a la legislación general de la Seguridad Social), el precepto impugnado atenta contra la seguridad jurídica, fundamento de la doctrina del Tribunal sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos. Por ello, es de la opinión que la norma cuestionada "es inconstitucional por contravenir lo dispuesto en los arts. 66.2 y 134.2 de la Constitución".

⁹¹ SSTC 65/1990, FJ. 3; 76/1992, FJ. 4a); 116/1994, FJ. 8; 178/1994, FJ. 5; 195/1994, FF.JJ. 2 y 3; 16/1996, FJ. 6; 61/1997, FJ. 2; 174/1998, FJ. 6; 203/1998, FJ. 4; 130/1999, FJ. 4; 131/1999, FJ. 2; 234/1999, FJ. 4; 32/2000, FJ. 5.

⁹² SSTC 76/1992, FJ. 4b); 195/1994, FJ. 2, *in fine*; 16/1996, FJ. 6; 61/1997, FJ. 2; STC 234/1999, FJ. 4.

⁹³ SSTC 76/1992, FJ. 4a) y b); 178/1994, FJ. 5; 195/1994, FF.JJ. 2 y 3; 16/1996, FJ. 6; 61/1997, FJ. 2; 174/1998, FJ. 6; 130/1999, FJ. 4; 131/1999, FJ. 2; 32/2000, FJ. 5.

legislativa en esta doctrina constitucional: las variables en la forma de operar del Tribunal. El tratamiento que a la seguridad jurídica ha dispensado el Tribunal Constitucional en su dilatada doctrina sobre límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos evidencia una forma de operar que presenta algunas variables, básicamente dos.

En primer lugar, la seguridad jurídica queda al margen (desvinculada) del problema de los excesos materiales de las leyes de presupuestos. Aquí, el Tribunal: a) analiza la disposición impugnada desde la perspectiva estricta de la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE⁹⁴; b) o no procede a dicho examen⁹⁵.

En segundo lugar, la concepción de la seguridad jurídica como criterio que fundamenta o justifica la doctrina del Tribunal. En este ámbito, a su vez, el Tribunal, al aplicar la doctrina al caso concreto: a) examina si la norma impugnada es contraria a la seguridad jurídica⁹⁶; o b) no realiza ese análisis⁹⁷.

⁹⁴ El Tribunal analiza la disposición impugnada, pero desde la perspectiva estricta de la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE. Ello sucede en las siguientes resoluciones: STC 27/1981 (reforma del mutualismo administrativo); STC 65/1987 (integración del personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del Sistema de Seguridad Social; incompatibilidad de pensiones y haberes activos); STC 134/1987 (fijación de un límite máximo del importe de las pensiones causadas durante el año 1984; integración de personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del Sistema de Seguridad Social); STC 188/1988 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos).

⁹⁵ El Tribunal no analiza la disposición impugnada desde la perspectiva de la seguridad jurídica. A su vez, deben distinguirse aquellos procesos en que:

a) una o algunas de las partes asocia a la incorrecta inclusión en las leyes de presupuestos la vulneración de la seguridad jurídica; véanse la STC 84/1982 (transferencia de servicios del Estado a las Corporaciones Locales); STC 109/2001 (prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos);

b) ninguna de las partes vincula la seguridad jurídica al problema del ámbito material de estas leyes; así, en la STC 63/1986 (fijación de un límite máximo de las retribuciones del personal al servicio de las CCAA y de los organismos dependientes de las mismas); STC 96/1990 (fijación de un límite máximo al incremento de las retribuciones del personal al servicio de las CCAA y de las Corporaciones Locales, así como de los organismos de ellas dependientes); STC 237/1992 (fijación de un incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales; prohibición de financiar con dinero público mutualidades no integradas en la Seguridad Social); STC 83/1993 (límite de la cuantía del reconocimiento, actualización y concurrencia de pensiones públicas, en sucesivas leyes de presupuestos).

⁹⁶ Esto es, el Tribunal, además de traer la seguridad jurídica como elemento integrante y de justificación de su doctrina, cuando aplica ésta al caso concreto analiza si la norma impugnada es contraria al artículo 9.3 CE. Ello sucede sólo en 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). Ahora bien, en el ámbito de las leyes de presupuestos autonómicas, esa misma forma de operar se detecta en la STC 130/1999 (creación del Cuerpo Superior de Letrados de la Comunidad Autónoma de Cantabria, a través de la Disposición adicional octava de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 5/1993).

Como veremos, ello sí se realiza en buena parte de los votos particulares emitidos; así, los disidentes con la doctrina del Tribunal formulados por L. López Guerra en la SSTC 76/1992, 178 y 195/1994, con adhesión en los dos últimos de P. Cruz Villalón; y de este magistrado en la STC 32/2000. Pero también los discrepantes con la tarea aplicativa del Tribunal: los firmados por P. García Manzano, J.D. González Campos (al que se adhiere V. Conde Martín de Hijas), M. Jiménez de Parga (a quien presta su adhesión R. de Mendizábal Allende) a la STC 32/2000; y V. Conde Martín de Hijas (al que prestan su adhesión P. García Manzano, F. Garrido Falla y G. Jiménez Sánchez) a la STC 109/2001.

⁹⁷ Es decir, el Tribunal invoca la seguridad jurídica como elemento integrante de su doctrina, pero al aplicar ésta al caso concreto no analiza si la norma impugnada vulnera la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE. A su vez, deben diferenciarse aquellos procesos en que:

a) ninguna de las partes nada dice acerca de la seguridad jurídica; véanse las siguientes resoluciones (todas ellas declaratorias de inconstitucionalidad): la STC 76/1992 (autorización judicial para entrar en el domicilio del deudor previa acreditación de la deuda tributaria); STC 178/1994 (supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho Público); STC 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria, en concreto, reglas para la provisión de puestos de trabajo del personal sanitario);

b) una o algunas de las partes asocian el artículo 9.3 CE al problema del ámbito material de las leyes de presupuestos; al respecto, consúltense:

Por otro lado, también en el marco de la jurisprudencia constitucional sobre el ámbito material de las leyes de presupuestos, en algunas resoluciones el Tribunal sentencia la exclusión del Derecho codificado⁹⁸. Pero en la mayoría de sentencias no trae el argumento del Derecho codificado, incluso habiéndose pronunciado sobre preceptos de leyes generales o tradicionalmente codificadas⁹⁹.

Por último, el Tribunal, en el ámbito de su doctrina sobre el artículo 134.2 CE, advierte que el juicio de constitucionalidad no constituye un juicio sobre la calidad técnica del Ordenamiento jurídico, por lo que "dentro de los límites del contenido posible o eventual de las leyes de presupuestos, el legislador goza de un margen de libre configuración que este Tribunal debe respetar"¹⁰⁰.

SSTC 65, 66 y 67/1990 (la incompatibilidad de pensiones y haberes activos); STC 195/1994 (determinadas facultades tributarias de comprobación e investigación; con declaración de inconstitucionalidad); STC 131/1999 (plan de recuperación de espacios en oficinas judiciales); 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); STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos);

c) una o algunas de las partes alegan la vulneración del artículo 9.3 CE, si bien desvinculado del artículo 134.2 CE; véanse (las dos primeras, con declaración de inconstitucionalidad): la STC 195/1994 (determinadas facultades tributarias de comprobación e investigación); STC 16/1996 (atribuciones y facultades de los Consorcios de las Zonas Francas); STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos).

⁹⁸ Esto es, el tratamiento que el Tribunal ha dispensado al Derecho codificado en su doctrina sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos. Nuevamente, debemos distinguir:

a) El Tribunal aporta el argumento del Derecho codificado en su doctrina y analiza en el caso concreto si la disposición impugnada incorpora una "norma típica del Derecho codificado"; consúltense (las dos primeras con pronunciamiento de inconstitucionalidad): la STC 76/1992 (modificación por ley de presupuestos de la LGT, en lo relativo a la autorización judicial para entrar en el domicilio del deudor previa acreditación de la deuda tributaria); STC 195/1994 (modificación por ley de presupuestos de la LGT, en lo relativo a determinadas facultades tributarias de comprobación e investigación); STC 61/1997 (prórroga de la delegación legislativa para elaborar el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana);

b) El Tribunal sostiene la exclusión del Derecho codificado del ámbito material de las leyes de presupuestos al conocer normas con incidencia en derechos fundamentales; así (con declaración de inconstitucionalidad): la STC 76/1992 (modificación por ley de presupuestos de la LGT, en lo relativo a la autorización judicial para entrar en el domicilio del deudor previa acreditación de la deuda tributaria); y la STC 195/1994 (modificación por ley de presupuestos de la LGT, en lo relativo a determinadas facultades tributarias de comprobación e investigación).

Por último, creemos menester apuntar que siempre que el Tribunal trae el argumento del Derecho codificado en esta doctrina, verifica en el caso concreto si la disposición impugnada constituye una norma del Derecho codificado.

⁹⁹ En el marco de su doctrina sobre el ámbito material de las leyes de presupuestos, el Tribunal no trae el argumento del Derecho codificado, pese a pronunciarse algunas veces sobre preceptos de leyes generales o de leyes de cierta importancia tradicionalmente codificadas (la mayoría relativas a la función pública). Aquí podemos incluir las siguientes resoluciones: la STC 27/1981 (reforma del mutualismo administrativo); la STC 65/1987 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos, e integración del personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del Sistema de Seguridad Social); STC 188/1988 (la incompatibilidad de pensiones y haberes activos); las SSTC 65, 66 y 67/1990 (la incompatibilidad de pensiones y haberes activos); STC 178/1994 (supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho Público; con declaración de inconstitucionalidad); la STC 16/1996 (atribuciones y facultades de los Consorcios de las Zonas Francas; con declaración de inconstitucionalidad); la STC 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria, en concreto, reglas para la provisión de puestos de trabajo del personal sanitario; con declaración de inconstitucionalidad); STC 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía; con pronunciamiento de inconstitucionalidad); STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos); la STC 109/2001 (orden de prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos vencidos y no satisfechos).

También en el ámbito de las leyes de presupuestos autonómicas; así (ambas, con declaración de inconstitucionalidad): la STC 174/1998 (acceso a la función pública en la Comunidad Autónoma de Aragón; o la STC 130/1999 (creación del Cuerpo Superior de Letrados de la Comunidad de Cantabria).

¹⁰⁰ STC 32/2000, FJ. 6. Acerca de la técnica legislativa en el marco de la doctrina constitucional sobre el ámbito material de las leyes de presupuestos, consúltense: la STC 84/1982 (transferencia de servicios del Estado a las Corporaciones Locales); 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); la STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos); la STC 109/2001 (la prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos vencidos y no satisfechos).

Como sabemos, ponen especial énfasis en que el problema del exceso material de las leyes de presupuestos no constituye un problema de constitucionalidad sino de técnica legislativa, los magistrados disidentes L. López Guerra (en la SSTC 76/1992, 178 y 195/1994); y P. Cruz Villalón (en

c) *El alcance de la seguridad jurídica en la doctrina del Tribunal Constitucional.* Como hemos visto, la seguridad jurídica, de forma similar a como sucede con los principios de la función constitucional y la especialidad procedimental, viene configurada en esta doctrina constitucional como fundamento de la misma y en alguna ocasión como parámetro de constitucionalidad.

En efecto, por un lado, aparece como fundamento de la doctrina constitucional, de manera que los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos derivan de la certeza del Derecho que implica que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional. Desde esta perspectiva, la seguridad jurídica se utiliza como fundamento autónomo de la doctrina constitucional¹⁰¹; pero en ocasiones viene asociada a otros criterios de fundamentación de la doctrina del Tribunal, como la función constitucional¹⁰² y las especialidades del procedimiento presupuestario¹⁰³.

Por otro lado, puede actuar como parámetro de constitucionalidad cuando el Tribunal aplica su doctrina al caso concreto. Así, en alguna ocasión, este canon de constitucionalidad se utiliza a la vez de forma autónoma y junto

las SSTC 174/1998 y 32/2000).

¹⁰¹ En las SSTC 76/1992 (autorización judicial para entrar en el domicilio del deudor previa acreditación de la deuda tributaria; FJ. 4a); 178/1994 (supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público; FJ. 5); 195/1994 (facultades tributarias de comprobación e investigación; FJ. 2); 16/1996 (atribuciones y facultades de los Consorcios de las Zonas Francas; FJ. 6); 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria, en concreto reglas para la provisión de puestos de trabajo del personal sanitario; FJ. 3); 131/1999 (plan de recuperación de espacios en oficinas judiciales; FJ. 2); 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía; FJ. 4); 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos; FJ. 5).

¹⁰² En las SSTC 76/1992 (autorización judicial para entrar en el domicilio del deudor previa acreditación de la deuda tributaria; FJ. 4a); 178/1994 (supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público; FJ. 5); 195/1994 (facultades tributarias de comprobación e investigación; FJ. 2); 16/1996 (atribuciones y facultades de los Consorcios de las Zonas Francas; FJ. 6); 61/1997 (prórroga de delegación legislativa para elaborar el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, FJ. 2b); 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria, en concreto reglas para la provisión de puestos de trabajo del personal sanitario; FJ. 3); 131/1999 (plan de recuperación de espacios en oficinas judiciales; FJ. 2); 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía; FJ. 4); 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos; FJ. 5).

¹⁰³ En las SSTC 76/1992 (autorización judicial para entrar en el domicilio del deudor previa acreditación de la deuda tributaria; FJ. 4a); 178/1994 (supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público; FJ. 5); 195/1994 (facultades tributarias de comprobación e investigación; FJ. 2); 16/1996 (atribuciones y facultades de los Consorcios de las Zonas Francas; FJ. 6); 61/1997 (prórroga de delegación legislativa para elaborar el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, FJ. 2b); 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria, en concreto reglas para la provisión de puestos de trabajo del personal sanitario; FJ. 3); 131/1999 (plan de recuperación de espacios en oficinas judiciales; FJ. 2); 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía; FJ. 4); 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos; FJ. 5).

a la función constitucional y la especialidad procedimental¹⁰⁴.

Ahora bien, no debe olvidarse que en muchas resoluciones el Tribunal nada dice acerca de la seguridad jurídica¹⁰⁵, o tan sólo se limita a mencionarla en su doctrina sin otorgarle mayor alcance de cara a fundamentar la delimitación material del contenido de estas leyes¹⁰⁶.

4. El seguimiento de esa doctrina constitucional por el legislador, los Tribunales ordinarios y algunos órganos consultivos.

Ya sabemos que la doctrina sobre límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos estatales ha repercutido en el legislador, la jurisprudencia ordinaria y determinados órganos consultivos.

1. De forma clara, en el legislador presupuestario. Por ejemplo, en el preámbulo de la Ley 41/1994, de PGE para 1995, al describir de forma sintética la jurisprudencia constitucional afirma: "Este contenido eventual, en cualquier caso, no ha de afectar a normas de derecho codificado"¹⁰⁷.

2. Por lo general, los Tribunales de Justicia (especialmente, a partir de la STC 76/1992) al conocer los posibles excesos materiales en leyes de presupuestos siguen aquella doctrina constitucional. Sin embargo, en la mayoría de ocasiones no detectan los fundamentos ni ciertos aspectos relevantes de la misma. Ello sucede con el principio de seguridad jurídica, pero también con la exclusión "en todo caso" del ámbito

¹⁰⁴ Esto es, el Tribunal utiliza a la vez la seguridad jurídica, la función constitucional y la especialidad procedimental como parámetros de constitucionalidad. Ello ocurre en la STC 61/1997 (prórroga de delegación legislativa para elaborar el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, FJ. 2b).

¹⁰⁵ Así, las SSTC 27/1981 (reforma de mutualismo administrativo); 84/1982 (transferencia de servicios del Estado a las Corporaciones Locales); 63/1986 (fijación de un límite máximo de las retribuciones del personal al servicio de las CCAA y de los organismos dependientes de las mismas); 65/1987 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos, e integración del personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del Sistema de Seguridad Social); 134/1987 (la fijación de un límite máximo del importe de las pensiones causadas durante 1984; integración de personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del Sistema de Seguridad Social); 188/1988 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos); 96/1990 (fijación de un límite máximo al incremento de las retribuciones del personal al servicio de las CCAA y las Corporaciones Locales, así como de los organismos de ellas dependientes); 237/1992 (fijación de un incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales; prohibición de financiar con dinero público mutualidades no integradas en la Seguridad Social); 83/1993 (límite de la cuantía del reconocimiento, actualización y concurrencia de pensiones públicas, en sucesivas leyes de presupuestos); 109/2001 (la prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos vencidos y no satisfechos).

¹⁰⁶ Ello ocurre en las SSTC 65, 66 y 67/1990 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos; FJ. 3).

¹⁰⁷ En general, acerca de la repercusión de esta doctrina constitucional en el legislador presupuestario, véase el apartado IV.4.A del Capítulo Primero.

material de estas leyes de las normas típicas del Derecho codificado¹⁰⁸. En efecto, los Tribunales de Justicia, cuando citan y aplican la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el artículo 134.2 CE, por un lado, no reparan en el argumento de la seguridad jurídica como fundamento de la misma¹⁰⁹, si bien con alguna excepción¹¹⁰. Por otro lado, tampoco traen el argumento del Derecho codificado; y ello pese a tratarse en muchas ocasiones de pronunciamientos acerca de preceptos referidos a materias que bien pudieran integrarse en la referida categoría normativa¹¹¹.

3. Por lo que se refiere a los órganos consultivos, al dictaminar sobre la inclusión de determinados preceptos en leyes de presupuestos, algunos ponen el acento en la seguridad jurídica como límite al contenido material de estas leyes, incluso antes de la STC 76/1992¹¹². Incluso otros asocian la descodificación

¹⁰⁸ Quizás sea debido a la forma no siempre clara de cómo el Tribunal Constitucional ha incorporado en su doctrina los argumentos de la seguridad jurídica y la exclusión del Derecho codificado.

¹⁰⁹ Incluso ello ocurre en algunas sentencias posteriores a 1992, en las cuales es destacable el esfuerzo argumentativo del órgano judicial al aplicar la doctrina constitucional. Por ejemplo, la STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 23 de abril de 1993 (Ponente: E. Cancera Lalanne), sobre revalorización de pensiones de las clases pasivas en leyes de presupuestos, FF.DD. Quinto y Octavo; la STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 7 de junio de 1993 (Ponente: G. Lescure Martín), acerca de la retribución de determinados empleos militares que pasen a petición propia a la situación de reserva, FD. Cuarto; o la STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 29 de septiembre de 1995 (Ponente: M. Murillo Martín de los Santos), sobre la autorización al Gobierno para la integración del colectivo incluido en el campo de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local en el Régimen General de la Seguridad Social, FD. Cuarto.

¹¹⁰ En la STS (Sala 3ª, Sección 6ª) de 7 de mayo de 1996 (Ponente: J.E. Peces Morate), sobre la declaración de utilidad pública de la construcción de nuevos centros penitenciarios a los efectos de expropiación forzosa; FD. Tercero, en donde leemos: "no pelagra la seguridad jurídica, en cuya salvaguarda se asienta la citada doctrina del Tribunal Constitucional, que define las materias regulables en una Ley de Presupuestos Generales del Estado". En idéntico sentido, la STS (Sala 3ª, Sección 5ª) de 6 de octubre de 1998 (Ponente: J.M. Sanz Bayón); FD. Cuarto.

¹¹¹ Por ejemplo, aquellas resoluciones que versan sobre la materia general tributaria: a) la composición y forma de utilización del Número de Identificación Fiscal (artículo 113 de la Ley de Presupuestos 33/1987); STS (Sala 3ª, Sección 2ª) de 7 de noviembre de 1992 (Ponente: J.L. Martín Herrero); b) el recargo tributario de demora (artículo 61.2 LGT en la redacción dada al precepto por la Disposición adicional trigésima primera de la Ley presupuestaria 46/1985); S. de la Audiencia Nacional (CA, Sección 2ª) de 19 de noviembre de 1996 (Ponente: J.I. Moreno Fernández).

¹¹² De forma muy decidida el Consejo Consultivo de Cataluña. Así, consúltense los ya citados Dictámenes: núm. 13/1982, de 26 de enero (Fundamento II.4: "la inclusión de una norma de materia claramente no presupuestaria en una ley de esta naturaleza puede comportar una confusión y un conocimiento defectuoso del contenido y el alcance de la norma tanto para los parlamentarios que participan en el proceso legislativo como para los destinatarios de la misma norma. Ello puede suponer un fraude objetivo al principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3), dentro del cual se ha de incluir el de la certeza del conocimiento de las normas"); núm. 49/1983, de 3 de octubre (Fundamento III.1: "en cierta medida, la inclusión de normas no presupuestarias en una ley de Presupuestos se desdice de la propia seguridad jurídica proclamada por la Constitución (art. 9.3)"); núm. 142/1988, de 1 de marzo (Fundamento I.2: "debe recordarse otro elemento que completa la necesidad que la Ley de Presupuestos no invada materias ajenas a las propias: el principio de seguridad jurídica consagrado constitucionalmente en el artículo 9.3 CE y que, entre otros significados, tiene el de certeza y conocimiento del Derecho positivo que permite al ciudadano y a los poderes públicos prever las consecuencias jurídicas de sus actos o de los actos de terceros. Ello implica un ordenamiento jurídico compuesto por normas precisas y formalmente publicadas con la mayor claridad y orden posible. Es evidente que este principio de seguridad jurídica puede resultar afectado si, de manera sistemática, normas reguladoras de una determinada materia están formalmente publicadas en leyes o reglamentos que tienen otro carácter"); núm. 153/1988, de 23 de diciembre (en el Fundamento III indica como problema central del ámbito material de las leyes de presupuestos: "el principio de seguridad jurídica como límite de este contenido"; a ello añade -apartado C- que tal principio: "como límite a la libre disposición del contenido de las leyes de presupuestos ha sido repetidamente argumentado por este Consejo pero no acogido por la jurisprudencia constitucional"; hay voto particular de F. de Carreras -punto 5-: "a mi entender, el principio de seguridad jurídica, hoy con rango constitucional, en tanto que implica certeza, conocimiento y claridad de las normas positivas, puede ser vulnerado si disposiciones reguladoras de una determinada materia están formalmente publicadas en leyes o reglamentos que tienen otro objeto"). También a propósito de las leyes de acompañamiento presupuestarias en los Dictámenes: núm. 201/1997, de 18 de febrero (Fundamento I.1 y 2); núm. 206/1998, de 6 de marzo de 1998 (Fundamento I.1); y sobre todo el núm. 210/1998, de 29 de diciembre (Fundamento II.2.A.c; II.5 y II.7).

O el Consejo Consultivo de Andalucía en los Dictámenes: núm. 19/1994, de 27 de octubre (reconoce entre los fundamentos de la doctrina constitucional el principio de seguridad jurídica; además asocia este principio con el problema de la vigencia de las normas; FJ. IV.E.1.C); núm. 24/1995, de 30 de marzo (FJ. II: "tratándose de materias conexas con el mismo es el legislador quién debe encargarse de precisar el alcance temporal de cada una

normativa operada por leyes de presupuestos a la seguridad jurídica¹¹³. Ahora bien, la mayoría de las veces, pese a pronunciarse desde la perspectiva del artículo 134.2 CE sobre materias tradicionalmente codificadas, no reparan en la exclusión de las mismas sancionada por el Tribunal Constitucional¹¹⁴. Como sabemos, lo que sí expresan con insistencia los órganos consultivos son los problemas de técnica legislativa derivados del desbordamiento material de las leyes de presupuestos¹¹⁵.

5. Las aportaciones doctrinales (favorables a esta jurisprudencia constitucional).

Algunos autores se han pronunciado sobre los criterios de la seguridad jurídica y la codificación utilizados por el Tribunal Constitucional para delimitar el contenido de las leyes de presupuestos. Tales aportaciones van desde la alabanza hasta

de las normas que incorpora la Ley del Presupuesto. No se trata de un mero problema de técnica legislativa, pues el principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, exige claridad y certeza en cuanto al conocimiento de la norma aplicable en cada momento"); núm. 64/1995, de 20 de octubre (FJ. II.C; nuevamente, reconoce entre los fundamentos de la doctrina constitucional el principio de seguridad jurídica); núm. 117/1996, de 25 de octubre (FJ. I).

¹¹³ De forma muy clara el Consejo Consultivo de Cataluña. En su ya citado Dictamen 210/1998, de 29 de diciembre (donde afirma - Fundamento II.2.A.c.: "La inclusión en la Ley de presupuestos de normas referentes a materias ajenas, en especial las integradas en cuerpos normativos codificados, pone en peligro el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), produciendo lo que se ha venido denominando < descolocación normativa >. Por codificación se entiende la clasificación de las normas en rigurosos sectores homogéneos, cada uno de los cuales regula la materia correspondiente de forma simplemente inteligible y completa"; o el Fundamento II.5, al manifestar que la finalidad de la STC 76/1992 era: "frenar la tendencia a una excesiva complejidad normativa en materia tributaria, necesitada de una codificación que salvaguarde los derechos fundamentales de los ciudadanos contribuyentes y su seguridad jurídica").

O el Consejo Consultivo de Andalucía. Por ejemplo, en su Dictamen 64/1995, de 20 de octubre (tras recordar el principio de seguridad jurídica como fundamento de la doctrina del Tribunal Constitucional, manifiesta -FJ II.C-: "hay que insistir en que el contenido eventual de las Leyes de Presupuestos no debe desfigurar su propia esencia, lo que puede producirse, de modo especial, si se utilizan como vehículo para reformas de normas codificadas en otros cuerpos legales").

El Consejo de Estado considera la codificación de las normas digna de protección desde la técnica legislativa. Véase su ya citado Dictamen de 25 de septiembre de 1997 (relativo a determinados preceptos de un Anteproyecto de Ley de acompañamiento presupuestaria; en su apartado II "Consideraciones de técnica legislativa", tras afirmar que "no es una solución correcta ni adecuada la de incluir en una misma *sedes materiae* cuestiones tan diferentes y diversas como las que se regulan en el anteproyecto de Ley", manifiesta acerca de la disposición derogatoria única (apartado segundo) relativa a "las referencias a las Compañías de Ferrocarriles contenidas en la sección novena del título primero del libro II (artículos 184 a 192) del Código de Comercio aprobado por Real decreto de 22 de agosto de 1885": "es inapropiado afectar a las normas legales de un Código como el de Comercio en un proyecto como el que se informa").

¹¹⁴ Por ejemplo, ello ocurre con el Consejo de Estado, cuando se ha pronunciado sobre diversas materias: la función pública, la ordenación general de los tributos o la materia general presupuestaria.

En relación a la función pública, destacamos: el Dictamen núm. 55.428, de 27 de diciembre de 1990, acerca de la provisión de plazas y selección de personal sanitario (artículo 34 de la Ley de Presupuestos 4/1990); y el Dictamen núm. 859/1992, de 25 de junio de 1992, sobre la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación nacional (Disposición adicional octava de la Ley de Presupuestos 31/1991, que dio nueva redacción al artículo 99 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local).

Por lo que toca a la ordenación general de los tributos: por ejemplo, el Dictamen núm. 780/1993, de 17 de junio de 1993, relativo a la composición y la forma de utilización del Número de Identificación Fiscal (artículo 113 de la Ley de Presupuestos 33/1987).

O acerca de la materia general presupuestaria, el Dictamen núm. 51.954, de 14 de julio de 1988, sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo de aprobación del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (si bien el Consejo de Estado señala la inconveniencia de utilizar las leyes de presupuestos como instrumento y ocasión propicios para introducir en ellas materias de la más diversa naturaleza, así como de proceder a modificaciones ulteriores de la Ley General Presupuestaria por futuras leyes de presupuestos).

¹¹⁵ Al respecto, véase el apartado IV.4.B del Capítulo Primero y el apartado II.1 de este Capítulo Sexto.

la censura, pasando por la identificación de tales criterios¹¹⁶.

Los autores que identifican, explican y aplauden la utilización por el Tribunal de la seguridad jurídica y la codificación como fundamentos de esa doctrina constitucional presentan argumentos varios, que apuntamos.

En primer lugar, el fundamento último de esa doctrina constitucional reside en la seguridad jurídica, pues los otros criterios empleados (función constitucional y especialidad procedimental) confluyen en el principio del artículo 9.3 CE¹¹⁷.

En segundo lugar, el desbordamiento material de las leyes de presupuestos potencialmente, que no siempre y en todo caso, atenta contra la seguridad jurídica; por tanto, la solución al problema deberá encontrarse en cada caso, en función del grado o intensidad de afrenta a la seguridad jurídica¹¹⁸.

En tercer lugar, una concepción amplia de la seguridad jurídica, muy lejos de la acepción formalista sostenida en los votos particulares disidentes con la doctrina del Tribunal. Ese entendimiento holgado del principio permite que éste pueda comprender diversas realidades, a saber: algunas destacadas exigencias de técnica legislativa, principalmente la homogeneidad

¹¹⁶ Acerca de la seguridad jurídica y la descodificación en el marco de la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 134.2 CE, seleccionamos los siguientes trabajos.

La identificación y exposición de esos criterios en: Caamaño Domínguez, F., "Sobre la ley de presupuestos y sus límites constitucionales. Un comentario a la STC 76/1992, de 14 de mayo", *RDFHP*, núm. 224, 1993, p. 350; Viver Pi-Sunyer, C., "La función presupuestaria en la jurisprudencia constitucional", *Parlamento y Justicia Constitucional*, Pau Vall, F. (Coord.), Pamplona, 1997, pp. 558-567.

Una valoración positiva de esa jurisprudencia constitucional en: Caamaño Domínguez, F., "Sobre la ley de presupuestos y sus límites constitucionales. Un comentario a la STC 76/1992, de 14 de mayo", *RDFHP*, núm. 224, 1993, p. 350; Cazorla Prieto, L.M., *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998, pp. 84-90; 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; Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 86-103, en especial, las pp. 89-91 ("En resumen, la seguridad jurídica") y 91-96 ("La intangibilidad del Derecho codificado"); Gil Cremades, R., "Ley de Presupuestos y Seguridad Jurídica (Sobre la Sentencia 76/1992 del Tribunal Constitucional)", *RCG*, núm. 27, 1992, pp. 98 y ss; Menéndez Moreno, A., "Regulación de la materia tributaria por las Leyes de Presupuesto", *Revista Técnica Tributaria (Aranzadi)*, núm. 9, 1993, pp. 18-19; Ramallo Massanet, J., "Modificación de la Ley General Tributaria por la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado (STC 76/1992, de 14 de mayo)", *CT*, núm. 64, 1992, pp. 137-138; Rodríguez Bereijo, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 10-13; Sáinz Moreno, F., la voz "Técnica normativa", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, p. 6487; Sáinz Moreno, F., "Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 44; Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, p. 167; Torres Muro, I., "Las peculiaridades de la ley de presupuestos en la reciente jurisprudencia constitucional", *REDC*, núm. 49, 1997, pp. 322-323; 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. 371-373.

¹¹⁷ En este sentido, Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 89-91.

¹¹⁸ A juicio de Cazorla Prieto, L.M. (*Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998, pp. 84-90), el Tribunal no declara tajantemente que la inclusión injustificada de materias no estrictamente presupuestarias en leyes de presupuestos sea siempre inconstitucional por atentar contra la seguridad jurídica; tan sólo admite la posibilidad, por lo que la solución deberá encontrarse en cada caso, dependiendo del grado de afectación a la seguridad jurídica.

material de las leyes¹¹⁹; los procesos habituales de producción normativa, según el acervo y la conciencia generalizados y propios de los juristas¹²⁰; o la protección del Derecho codificado¹²¹.

En relación a esto último, algunos aspectos debemos destacar: a) la defensa de una fuerte conexión "seguridad jurídica-codificación", de manera que la pertenencia de una norma al Derecho codificado exige un grado de protección muy intenso desde el principio del artículo 9.3 CE¹²²; b) la exclusión en todo caso de las normas típicas del Derecho codificado, incluso

119 Por ejemplo, Sáinz Moreno, F. (la voz "Técnica normativa", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, p. 6487; y "Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 44) entiende que el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia sobre leyes de presupuestos ha reconocido como exigencia constitucional de la seguridad jurídica la homogeneidad material de los contenidos de esta ley. Gil Cremades, R. ("Ley de Presupuestos y Seguridad jurídica (Sobre la Sentencia 76/1992 del Tribunal Constitucional)", *RCG*, núm. 27, 1992, pp. 98-100), sostiene que el Tribunal endurece su doctrina anterior sobre la falta de homogeneidad de las leyes, pues, con la jurisprudencia sobre el artículo 134.2 CE, esa cuestión pasa de ser "una simple incorrección técnica" a "un problema constitucional".

120 Torres Muro, I. ("Las peculiaridades de la ley de presupuestos en la reciente jurisprudencia constitucional", *REDC*, núm. 49, 1997, pp. 322-323) arremete contra la acepción formalista de la seguridad jurídica plasmada en el voto particular de L. López Guerra. Sostiene una concepción amplia del principio de seguridad jurídica, sobre la base de que el Estado de Derecho exige que se guarden ciertas formas habituales en los procesos de producción normativa, formas que pueden considerarse integradas en ese principio constitucional y que excluyen que en una ley de presupuestos se aborden materias completamente ajenas a la misma. Pone un ejemplo "extremo": "si el principio de seguridad jurídica se entendiera de una manera absolutamente formalista podría concentrarse toda la legislación de un año en la Ley de Presupuestos, que incluiría así todo tipo de normas sin que pudiera oponerse tacha alguna, ya que evidentemente no tendría por qué dejar de cumplir con los requisitos habituales en la legislación. Es evidente que nuestra conciencia de juristas se rebelaría contra tal situación y que el principio de seguridad jurídica bien entendido incluye este rechazo a ciertas prácticas que no sólo son poco elegantes, sino que chocan directamente con lo que se entiende que debe ser habitual en un Estado de Derecho y, por tanto, no hace falta recoger exhaustivamente en el texto constitucional, pidiendo recurrirse a su inclusión indirecta a través de los principios jurídicos, normas perfectamente correctas en las Constituciones de estructura abierta como la española, en la que, como por otra parte ocurre en todos los textos legales, hay enunciados lingüísticos que remiten a lo que el común de los mortales entienden por algo, y no creemos que pueda entenderse como una situación de seguridad jurídica aquella en la que se incluyan en la Ley de Presupuestos normas propias de la codificación civil, por poner un ejemplo". Este autor propugna "que las normas, como impone el artículo 3.1 del Código Civil, se interpreten en relación con su contexto, y es claro que en este caso el contexto de las normas constitucionales remite a un concepto de Presupuestos que excluye de la ley reglas de contenido ajeno al habitual en la misma".

121 Véase: Cazorla Prieto, L.M., *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998, pp. 84-90; y "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 31-71; Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 91-96; Gil Cremades, R., "Ley de Presupuestos y Seguridad Jurídica (Sobre la Sentencia 76/1992 del Tribunal Constitucional)", *RCG*, núm. 27, 1992, pp. 98-100; Rodríguez Bereijo, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 10-13; Viver Pi-Sunyer, C., "La función presupuestaria en la jurisprudencia constitucional", *Parlamento y Justicia Constitucional*, Pau Vall, F. (Coord.), Pamplona, 1997, pp. 563-564.

122 Al respecto, Cazorla Prieto, L.M. (*Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998, pp. 84-90; y "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 31-71) sostiene que el Tribunal Constitucional vincula la seguridad jurídica con la protección del Derecho codificado. Cubero Truyo, A.M. (*La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 91-96) aporta al debate la siguiente contribución: la íntima conexión entre la seguridad jurídica y la codificación, pues la STC 76/1992 "impone una radical desvinculación entre Leyes de Presupuestos y Derecho codificado", "por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía". Gil Cremades, R. ("Ley de Presupuestos y Seguridad Jurídica (Sobre la Sentencia 76/1992 del Tribunal Constitucional)", *RCG*, núm. 27, 1992, pp. 98-100) defiende que el Tribunal, en su jurisprudencia sobre leyes de presupuestos, va más allá de una concepción formal de la seguridad jurídica, al defender una concepción constitucional de este principio que acoge la protección del Derecho codificado. Rodríguez Bereijo, A. ("Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 10-13), de entre los problemas generados por "la utilización creciente del articulado de las leyes de presupuestos generales del Estado para legislar con carácter general sobre los más diversos sectores del ordenamiento jurídico", cita: "b) destrucción de la codificación, valor indispensable para la concepción del Derecho como un ordenamiento jurídico dentro del cual, como un sistema, adquieren sentido las normas jurídicas, y por tanto valor indispensable también para la seguridad jurídica"; y "c) La inseguridad jurídica, derivada de la falta de certeza o incertidumbre sobre un Derecho vigente sometido a un proceso de constante variación y cambio a través de las leyes anuales de presupuestos en amplios sectores del ordenamiento jurídico muy sensibles a los derechos individuales de los ciudadanos (Derecho Tributario) que afectan a su esfera patrimonial, singularmente las medidas tributarias o fiscales"; por ello, resume con las siguientes palabras el reto del Tribunal Constitucional en esta materia: "cuáles son los límites materiales en la Constitución al contenido normativo posible de la Ley de Presupuestos dentro de un sistema de normas basado en el respeto a la codificación del Derecho y al valor de la seguridad jurídica". Viver Pi-Sunyer, C. ("La función presupuestaria en la jurisprudencia constitucional", *Parlamento y Justicia Constitucional*, Pau Vall, F. (Coord.), Pamplona, 1997, pp. 563-564), junto a la seguridad jurídica, identifica la "descodificación" como uno de los argumentos esgrimidos en la doctrina del Tribunal.

en el supuesto de que esas normas cumplieran las dos condiciones o requisitos definidos por el Tribunal¹²³; c) la formulación por el Tribunal de una "doctrina genérica", aplicable al resto de leyes, más allá, pues, del ámbito estricto de las leyes de presupuestos¹²⁴; d) una interpretación amplia y generosa de lo que significa "Derecho codificado", que trasciende los códigos tradicionales¹²⁵ y que merece especial cuidado y protección desde la Constitución cuando viene referido a aquellos "sectores del ordenamiento jurídico muy sensibles a los derechos individuales de los ciudadanos"¹²⁶.

No falta quien afirma que el Tribunal se ha tomado "el derecho constitucional a la seguridad jurídica tan en serio"¹²⁷.

IV. La incidencia de la seguridad jurídica y la descodificación en la configuración del contenido eventual: un examen crítico de esta doctrina constitucional.

1. Las críticas a la utilización del criterio de la seguridad jurídica y la descodificación.

A) Las disidencias frente a la jurisprudencia constitucional en el marco de los procesos constitucionales.

a) Los votos particulares.

¹²³ Lo ponen de manifiesto varios autores. Cazorla Prieto, L.M. (*Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998, pp. 84-90) sostiene que el Tribunal Constitucional sanciona la exclusión en todo caso del contenido de las leyes de presupuestos de las normas típicas del Derecho codificado, incluso cumpliendo éstas las dos condiciones impuestas en su doctrina. O Cubero Truyo, A.M. (*La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 91-96).

¹²⁴ Cubero Truyo, A.M. (*La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 91-96) defiende que el Tribunal formula de una "doctrina genérica", aplicable al resto de leyes, más allá del ámbito concreto de las leyes de presupuestos; a su juicio, el Tribunal, "con un esfuerzo de abstracción", proclama una "doctrina genérica": "La jurisprudencia del TC ha venido a sancionar el concepto de Derecho codificado, reconociendo en él <una vocación de incorporarse de manera estable y permanente> (STC 195/1994) al ordenamiento jurídico. Esta proclamación tiene, a nuestro juicio, validez en sí misma, separada del contexto de la Sentencia, o sea, más allá incluso del estricto problema de la Ley de Presupuestos. Cualquier discusión que afecte a materias codificadas habrá de tener en cuenta la caracterización que hace el Tribunal como Derecho esencialmente estable".

¹²⁵ 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. 31-71) sostiene que la jurisprudencia constitucional estudiada avala la defensa de una interpretación muy amplia y generosa del alcance y significación de las "normas típicas del Derecho codificado", que trasciende los códigos tradicionales.

¹²⁶ En este sentido, Rodríguez Bereijo, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 10-13. También Caamaño Domínguez, F., "Sobre la ley de presupuestos y sus límites constitucionales. Un comentario a la STC 76/1992, de 14 de mayo", *RDFHP*, núm. 224, 1993, p. 350; y Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 95-96.

¹²⁷ Gil Cremades, R., "Ley de Presupuestos y Seguridad Jurídica (Sobre la Sentencia 76/1992 del Tribunal Constitucional)", *RCG*, núm. 27, 1992, pp. 98-100.

En su conocido voto particular a la STC 76/1992 (modificación por ley de presupuestos de la Ley General Tributaria, en lo relativo a la autorización judicial para entrar en el domicilio del deudor previa acreditación de la deuda tributaria; con declaración de inconstitucionalidad), el magistrado L. López Guerra desvincula la seguridad jurídica del problema del ámbito material de las leyes de presupuestos, cuestión que asocia a las pretensiones de técnica legislativa. A partir de esas premisas, su argumentación se circunscribe al análisis de si la norma impugnada es respetuosa con la seguridad jurídica proclamada en el artículo 9.3 CE¹²⁸. Nuevamente, esta vez en la STC 178/1994 (supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho Público; con declaración de inconstitucionalidad), L. López Guerra, al que se adhiere el Ponente P. Cruz Villalón, disiente de la doctrina del Tribunal; ahora bien, a diferencia del precitado voto particular, no entra en el examen de si la disposición impugnada goza del grado de certidumbre requerido por el artículo 9.3 CE¹²⁹.

En la posterior STC 195/1994 (modificación por ley de presupuestos de la Ley General Tributaria en lo relativo a facultades tributarias de comprobación e investigación; con pronunciamiento de inconstitucionalidad), L. López Guerra vuelve a expresar su disidencia con la doctrina del Tribunal (recibe la adhesión de P. Cruz Villalón); con remisión a lo ya expresado en sus anteriores votos particulares, insiste en que "la inclusión

¹²⁸ Ya sabemos que, a juicio de este magistrado, en ausencia de una definida previsión constitucional al respecto, no cabe considerar que una ley pueda resultar viciada de inconstitucionalidad en virtud del tipo de materias sobre las que verse, "por más que puede sujetarse a críticas desde la perspectiva de su adecuación técnica, o de su acomodación a las categorías doctrinales predominantes". Más en concreto, por lo que toca a la seguridad jurídica, según el magistrado discrepante, las particularidades del procedimiento de elaboración de la ley de presupuestos, que derivan tanto de los mandatos constitucionales como de los Reglamentos parlamentarios, no pueden representar en el presente caso "merma de ninguna clase del principio de seguridad jurídica". A partir de esas consideraciones, analiza si el precepto cuestionado contradice la seguridad jurídica: "los términos en que viene a expresarse la norma cuestionada excluyen cualquier incertidumbre respecto a su contenido, a su fuerza vinculante y a la extensión de su pretensión de validez"; "Se trata, pues, de una alteración, en una norma con rango de ley, promulgada y publicada en el modo usual, del contenido de un precepto legal, en forma clara y determinada". Concluye que la inclusión de esa norma en la ley de presupuestos no daña "a la seguridad jurídica, por lo que, en consecuencia, no cabe apreciar que vulnere lo dispuesto en el artículo 134 CE ni deba declararse por ello inconstitucional".

¹²⁹ Las razones de la discrepancia con la doctrina del Tribunal son en esencia las mismas que las apuntadas en su anterior voto particular a la STC 76/1992. Es de la opinión de que no existe en la Constitución una cláusula que acantone o restrinja el contenido de la ley de presupuestos a las materias directamente relacionadas con la autorización de gastos y previsión de ingresos del Estado. Reitera que, con respeto de los límites constitucionales explícitos de los apartados 2 y 7 del artículo 134, las Cortes, en el uso de su potestad legislativa, pueden introducir en la Ley de Presupuestos aquellas disposiciones que estimen de conveniente inclusión, "por más que puede sujetarse a críticas desde la perspectiva de su adecuación técnica o de su acomodación a las categorías doctrinales predominantes". Además, vuelve a manifestar que las particularidades del procedimiento de elaboración de las leyes de presupuestos "no pueden representar, en el presente caso... merma de ninguna clase del principio de seguridad jurídica". Pero, a diferencia del anterior voto particular, el magistrado discrepante no analiza si la norma impugnada goza del grado de certidumbre constitucionalmente garantizado (esto es, no se pronuncia acerca de si la disposición constituye o no "una alteración, en una norma con rango de ley, promulgada y publicada de en el modo usual, del contenido de un precepto legal, en forma clara y determinada").

de normas, como las ahora declaradas inconstitucionales, en la Ley de Presupuestos, suponga, en modo alguno, una vulneración de las disposiciones del artículo 134 CE, ni del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 del Texto Fundamental". También se acompaña a esta sentencia el voto particular de V.J. Gimeno Sendra, quien, contrariamente a lo expuesto por el Tribunal, considera que en el presente supuesto no está en cuestión un derecho fundamental (la intimidad personal y familiar), como sí lo estaba en la STC 76/1992 (la inviolabilidad del domicilio).

La STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos) viene acompañada de varios votos particulares, todos ellos con incidencia en la seguridad jurídica, la técnica legislativa y la codificación. En su voto particular concurrente, P. Cruz Villalón nuevamente disiente de la doctrina del Tribunal¹³⁰. Los demás jueces constitucionales discrepan de la aplicación de la doctrina al caso. El magistrado P. García Manzano considera que el precepto pertenece "a la estructura de la función pública, con regulación estable y no coyuntural", por lo que no puede ubicarse en una ley de presupuestos¹³¹. En su extenso voto particular J.D. González Campos, al que se adhiere V. Conde Martín de Hijas, afirma que el precepto impugnado, por afectar a la función pública, contiene una norma típica del Derecho codificado, que debe excluirse en todo caso del ámbito de la ley de presupuestos; es de la opinión que aspectos como la temporalidad y, sobre todo, "la regulación permanente de un aspecto sustantivo", que incorpora el precepto examinado, constituyen indicios importantes para calificarlo como norma típica del Derecho codificado y como disposición de carácter general en materia propia de ley ordinaria generadora de una incertidumbre incompatible con el artículo 9.3 CE. En su voto

¹³⁰ Vuelve a dejar constancia de su posición discrepante con la doctrina constitucional: en ausencia de una definida previsión constitucional (bien explícita, bien directa e inequívocamente derivada de la Constitución) que restrinja el ejercicio de la potestad legislativa, o cualifique la forma de ejercicio de la misma, que a las Cortes Generales reconoce el artículo 66.2 CE, "no cabrá considerar que una norma legislativa resulta viciada de inconstitucionalidad en virtud del tipo de materias sobre las que versa", "por más que puede sujetarse a críticas desde la perspectiva de su adecuación técnica, o de su acomodación a las categorías doctrinales predominantes".

¹³¹ A su juicio, "la inclusión de un precepto como el cuestionado en la Ley de Presupuestos del Estado vulnera el art. 134.2 CE, tal como ha sido interpretado por la doctrina constitucional". Su razonamiento (punto 2): el precepto "se inserta en una de las piezas de la carrera funcional, cual es el grado personal, atinente a la promoción profesional en la función pública"; "cabe afirmar su pertenencia a la estructura de la función pública, con regulación estable y no coyuntural".

particular, M. Jiménez de Parga, a quien presta su adhesión R. de Mendizábal Allende, considera que el contenido de la ley de presupuestos, además de respetar lo previsto en el artículo 134 CE, debe "fortalecer" la seguridad jurídica que el texto constitucional garantiza en su artículo 9.3¹³².

Por último, a la STC 109/2001 (la prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos) se acompaña el largo voto particular de 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 caso. En esencia, considera que, por tratarse de una norma típica del Derecho codificado (perteneciente a la legislación general de la Seguridad Social), la inclusión del precepto impugnado atenta contra la seguridad jurídica, fundamento de la doctrina del Tribunal sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos¹³³.

b) Las alegaciones de las partes.

Algunos alegatos de las partes inciden en el criterio de la seguridad jurídica utilizado por el Tribunal¹³⁴. Un examen de

¹³² Otorga a la seguridad jurídica una función básica. Por un lado, la vincula a la exigencia constitucional de un contenido propio y genuino de las leyes de presupuestos (afirma, punto 2: "La Ley de Presupuestos, en suma, tiene un contenido propio, sin que pueda transformarse en un instrumento para la resolución de la totalidad del ordenamiento económico-financiero, con desprecio del principio de seguridad jurídica y de lo establecido, además en el art. 134 CE"). Hace extensiva (punto 4) esa consideración a las actuales leyes de acompañamiento presupuestario, que nacen con "el fin de superar formalmente cualquier obstáculo para la inclusión en la Ley de Presupuestos de la regulación de una determinada materia" y que "no son respetuosas siquiera con la doctrina más flexible y permisiva de nuestra jurisprudencia. Se ha tomado la senda de la *Legge Finanziaria* de la República italiana, iniciada allí el 5 de agosto de 1978, sin prestar atención, por el contrario, a la *Jahressteuergesetz* del ordenamiento jurídico alemán, una Ley Tributaria Anual que encauza de alguna forma la riada de legislación, favoreciendo así la vigencia del principio de seguridad jurídica").

Por otro lado, conecta la seguridad jurídica con el proceso de producción de normas (punto 2: "La seguridad jurídica exige que se cumplan escrupulosamente los trámites del proceso de producción normativo, respetando las garantías establecidas en cada uno de ellos. No cabe ni eliminar fases ni acortar plazos de discusión parlamentaria, así como tampoco presionar psicológicamente a diputados y senadores. La Ley de Presupuestos ha de aprobarse, como regla general, en una fecha fija del año, mientras que las otras Leyes se debaten en las Cortes, o pueden debatirse, durante largo tiempo de examen y enmiendas, recibiendo su elaboración un tratamiento racionalizado, metódico, desprovisto de agobios").

¹³³ Por ello, es de la opinión que la norma cuestionada "es inconstitucional por contravenir lo dispuesto en los arts. 66.2 y 134.2 de la Constitución". A esa conclusión llega a través del 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 > ", "< por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía >".

¹³⁴ Ahora bien, en muchos procesos constitucionales, incluso de la STC 76/1992 y de posteriores resoluciones, nada dicen la partes acerca de la seguridad jurídica como elemento integrante de la doctrina del Tribunal. Ello ocurre en la STC 27/1981 (reforma del mutualismo administrativo); la STC 63/1986 (fijación de un límite máximo de las retribuciones del personal al servicio de las CCAA y de los organismos dependientes de las mismas); STC 134/1987 (fijación de un límite máximo al importe de las pensiones); la STC 96/1990 (fijación de un límite máximo al incremento de las retribuciones del personal al servicio de las CCAA y de las Corporaciones Locales, así como de los organismos de ellas dependientes); la STC 76/1992 (autorización judicial para entrar en el domicilio del deudor previa acreditación de la deuda tributaria; con declaración de inconstitucionalidad); 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; y la prohibición de

esas argumentaciones facilita la identificación de algunos problemas que presenta el citado criterio.

1. En los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, algunas veces, por tratarse de realidades diferentes, se desvincula el problema "formal" (inidoneidad de la ley de presupuestos para regular determinadas materias; artículo 134.2 CE) del problema "material" (la seguridad jurídica; artículo 9.3 CE)¹³⁵. En otras ocasiones, se asocia a la incorrecta inclusión del precepto en ley de presupuestos la vulneración de la seguridad jurídica¹³⁶. También son objeto de censura las leyes de presupuestos que albergan normas codificadas¹³⁷ o con incidencia en derechos fundamentales¹³⁸.

2. El Ministerio Fiscal defiende de forma reiterada la exclusión de las leyes de presupuestos de las normas permanentes y generales o que revisten la naturaleza de normas típicas del Derecho codificado, por la inseguridad que comporta su modificación a través de estas específicas leyes¹³⁹. Y ello con

financiar con dinero público mutualidades no integradas en la Seguridad Social); la STC 83/1993 (límite de la cuantía del reconocimiento, actualización y concurrencia de pensiones públicas, en sucesivas leyes de presupuestos); la STC 178/1994 (supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho Público; con declaración de inconstitucionalidad); 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).

¹³⁵ Ello ocurre en los procesos de las siguientes resoluciones. 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): consideran los recurrentes que ambos preceptos de ley de presupuestos vulneran por un lado el contenido constitucional de la ley de presupuestos (artículo 134.2 CE; Antecedentes 6 y 9) y por otro la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE; Antecedentes 7 y 9). Y la STC 16/1996 (atribuciones y facultades de los Consorcios de las Zonas Francas; con declaración de inconstitucionalidad): la recurrente sostiene la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, por dos motivos, uno formal, la vulneración del artículo 134.2 CE (por la inidoneidad de la ley de presupuestos para albergar una norma de naturaleza organizativa de las Administraciones Públicas); y otro material, la contravención de la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE (en el sentido de que el precepto utiliza en su redacción unos términos imprecisos y amplios que permiten dar cualquier contenido a las actuaciones de los Consorcios) (Antecedente 2. C.d).

¹³⁶ Al respecto, las alegaciones presentes en los procesos de las siguientes resoluciones. Las SSTC 65, 66 y 67/1990 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos): los órganos judiciales cuestionantes sostienen la inidoneidad de la ley de presupuestos para regular las pensiones de jubilación, por posible atentado a la seguridad jurídica (Antecedente 3 de la STC 65/1990). La STC 195/1994 (facultades tributarias de comprobación e investigación; con declaración de inconstitucionalidad): la Sala cuestionante considera que los preceptos pudieran contravenir a la vez los artículos 134 y 9.3 CE, por sobrepasar el ámbito material propio de las leyes de presupuestos (Antecedentes 2 y 3). Y la STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos): uno de los órganos judiciales cuestionantes eleva al Tribunal la duda de si el precepto vulnera a la vez los artículos 9.3, 66.2 y 134.2 CE, por la inclusión en una ley de presupuestos de un precepto que "regula una institución genuina de la función pública (el grado personal)" (Antecedente 3a).

¹³⁷ En los procesos de las siguientes resoluciones. La STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para puestos de altos cargos): como acabamos de anotar, uno de los órganos judiciales cuestionantes plantea la duda de si el precepto, por regular "una institución genuina de la función pública", vulnera a la vez los artículos 9.3, 66.2 y 134.2 CE (Antecedente 3a). Y la STC 109/2001 (la prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos): en la cuestión de inconstitucionalidad se sostiene que la ley de presupuestos, por sus limitaciones de carácter procedimental, no puede albergar regulaciones con incidencia en normas codificadas (Antecedente 1).

¹³⁸ Algunas veces, en las alegaciones se tiene presente si la materia no presupuestaria objeto de regulación en leyes de presupuestos afecta a derechos fundamentales. Ello acontece en los procesos de las siguientes sentencias. La STC 195/1994 (facultades tributarias de comprobación e investigación; con declaración de inconstitucionalidad): la Sala proponente de la cuestión de inconstitucionalidad considera la vulneración del derecho a la intimidad personal del artículo 18.2 CE (Antecedentes 2 y 3). La STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos): a juicio del órgano judicial, la ley de presupuestos incide en la igualdad del artículo 14 CE (Antecedente 3a). Y la STC 109/2001 (prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos): el órgano judicial sostiene que la ley de presupuestos, por sus limitaciones de tipo procedimental, no puede albergar regulaciones con incidencia en derechos fundamentales (Antecedente 1).

¹³⁹ Acerca de la exclusión de las normas permanentes y generales, y del Derecho codificado, consúltense sus alegaciones en los procesos de las siguientes resoluciones. La STC 195/1994 (facultades tributarias de comprobación e investigación; con declaración de inconstitucionalidad) (Antecedente 7). La STC 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria, en concreto, reglas para la provisión de puestos de trabajo del

independencia de que el precepto presente una conexión directa con la materia presupuestaria; en otras palabras, interpreta la doctrina constitucional en el sentido de que en todo caso se excluyen de las leyes de presupuestos las normas pertenecientes al ámbito del Derecho codificado¹⁴⁰. Ahora bien, la cuestión de la inclusión de esas normas generales, permanentes o codificadas en leyes de presupuestos, en ocasiones la analiza desde la perspectiva estricta del 134.2 CE (y de la doctrina constitucional recaída sobre el mismo)¹⁴¹; otras veces, de forma separada, desde la seguridad jurídica *stricto sensu* del artículo 9.3 CE¹⁴². Cuando lo hace desde esta última óptica, manifiesta que el carácter temporal o permanente de las regulaciones sustantivas contenidas en leyes de presupuestos constituye una cuestión de legalidad ordinaria¹⁴³. Parece pues que el Ministerio Fiscal utiliza dos varas de medir cuando analiza la cuestión de la inclusión de preceptos con carácter permanente en leyes de presupuestos: a) cuando lo hace desde la óptica del artículo 134.2 CE, considera la inconstitucionalidad de los mismos; b) y si lo efectúa desde la perspectiva del artículo 9.3 CE, sostiene que se trata de una cuestión de legalidad ordinaria, no tributaria del juicio de constitucionalidad. Por último, debemos destacar que el Ministerio Público también considera que al

personal sanitario; con declaración de inconstitucionalidad): uno de los preceptos impugnados, manifiesta, "forma parte de un sistema que puede calificarse de <Derecho codificado>, no susceptible de regulación mediante una Ley de Presupuestos" (Antecedente 10). 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): sostiene que la disposición impugnada por su carácter de norma general y permanente relativa a la función pública debiera incluirse en otra ley (la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), pero no en una ley de presupuestos (Antecedente 7). La STC 109/2001 (prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos vencidos y no satisfechos): es de la opinión que el precepto cuestionado no puede tener cabida en una ley de presupuestos, por su carácter permanente y su naturaleza de norma típica del Derecho codificado (Antecedentes 5 y 10).

¹⁴⁰ Claramente, ello se observa en el proceso de la STC 109/2001 (prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos vencidos y no satisfechos). Con apoyo de la doctrina constitucional recaída en las SSTC 76/1992 y 195/1994, entiende (Antecedentes 5 y 10) que el precepto cuestionado, pese a su relación directa con la materia estrictamente presupuestaria, no puede tener cabida en una ley de presupuestos, por su carácter permanente y su naturaleza de norma típica del Derecho codificado.

¹⁴¹ En los procesos de las siguientes resoluciones. La STC 195/1994 (modificación por ley de presupuestos de la Ley General Tributaria en lo relativo a facultades tributarias de comprobación e investigación; con declaración de inconstitucionalidad), Antecedente 7. La STC 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria, en concreto, reglas para la provisión de puestos de trabajo del personal sanitario; con declaración de inconstitucionalidad), Antecedente 10. 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), Antecedente 7. La STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos), Antecedente 8. La STC 109/2001 (prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos vencidos y no satisfechos), Antecedentes 5 y 10.

¹⁴² En el proceso de la STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos), donde separa el problema del ámbito material de las leyes presupuestarias de la seguridad jurídica (Antecedentes 5 y 10).

¹⁴³ En el proceso de la STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos) considera que el precepto impugnado no lesiona el artículo 9.3 CE, dado que "la temporalidad de las regulaciones sustantivas contenidas en las Leyes de Presupuestos no es óbice para su constitucionalidad, sino, en todo caso, para su eficacia temporal" (Antecedente 8).

aplicarse la doctrina vertida en la STC 76/1992 al caso debe considerarse la posible afectación de un derecho fundamental¹⁴⁴.

3. Cuestiones clave como el alcance de la seguridad jurídica, la determinación de las normas típicas del Derecho codificado, o el deslinde entre los juicios de constitucionalidad y de técnica legislativa, aparecen en el discurso de la Abogacía del Estado, también aquí extremadamente crítico con esta jurisprudencia constitucional. Sostiene: a) la desvinculación de la seguridad jurídica respecto de los excesos materiales de las leyes de presupuestos¹⁴⁵; b) paradójicamente, el riesgo para la seguridad jurídica que implica la utilización como pauta de inconstitucionalidad de la cláusula "normas típicas del Derecho codificado", de impreciso significado, con la que se pretende limitar el ámbito material de las leyes de presupuestos¹⁴⁶; c) los límites impuestos al contenido eventual por la jurisprudencia constitucional, que no resultan del artículo 134 CE ni del artículo 9.3 CE (seguridad jurídica), son una creación del

¹⁴⁴ En el proceso de la STC 195/1994 (modificación por ley de presupuestos de la Ley General Tributaria en lo relativo a facultades tributarias de comprobación e investigación; con declaración de inconstitucionalidad), donde considera que la regulación impugnada afecta un derecho fundamental (la intimidad, artículo 18.1 CE), de forma similar a lo ocurrido en la STC 76/1992 (la inviolabilidad del domicilio, artículo 18.2 CE) (Antecedente 7).

¹⁴⁵ Sus alegatos en los procesos de las siguientes resoluciones. La STC 195/1994 (modificación por ley de presupuestos de la Ley General Tributaria en lo relativo a facultades tributarias de comprobación e investigación; con declaración de inconstitucionalidad); en relación al caso, y con independencia del dato formal de la inclusión debida o indebida de determinadas materias en leyes de presupuestos, entiende que los preceptos impugnados respetan la seguridad jurídica, pues están redactados de forma clara y generan confianza en los operadores jurídicos y ciudadanos (Antecedente 6.b). La STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para funcionarios de carrera que desempeñen o hayan desempeñado puestos de altos cargos); distingue dos ámbitos diferentes, el contenido de la ley de presupuestos y la seguridad jurídica; en relación a esta última, considera que el precepto no vulnera el artículo 9.3 CE, pues "es, según reiterada doctrina constitucional, una <norma cierta, precisa y formalmente publicada>" (Antecedente 7).

¹⁴⁶ En los procesos de las siguientes resoluciones. La STC 195/1994 (modificación por ley de presupuestos de la Ley General Tributaria en lo relativo a facultades tributarias de comprobación e investigación; con declaración de inconstitucionalidad); considera que la cláusula "normas típicas del Derecho codificado" representaría una "restricción injustificada y sin base constitucional suficiente de la potestad legislativa de las Cortes Generales"; así, manifiesta: "no puede oponerse la falta de aptitud de los preceptos mencionados para integrarse en la Ley de Presupuestos por ser <normas típicas de Derecho codificado>", según la expresión empleada como cierre de la argumentación en la STC 76/1992 (fundamento jurídico 4º). Si todas las normas contenidas en la Ley General Tributaria se considerasen normas típicas del Derecho codificado tal vez cupiera entender que lo es también la Ley General Presupuestaria. ¿Significaría esto que no podría modificarse en la Ley de Presupuestos el límite cuantitativo del saldo habido en la deuda pública derivado del artículo 111.4 de la Ley General Presupuestaria, o los requisitos exigidos para la adquisición de compromisos de gastos de carácter plurianual (art. 61 de la misma Ley)? Este entendimiento de la cláusula entrecomillada y utilizada por la STC 76/1992 conduciría a una restricción injustificada y sin base constitucional suficiente de la potestad legislativa de las Cortes Generales. Por consiguiente, la expresión sólo puede tener algún sentido si se refiere a las normas que fijan los principios estructurales o básicos de ciertos códigos, como son el Código Civil, el Código Penal, el Código de Comercio o las Leyes de Enjuiciamiento Civil o Criminal" (Antecedente 6). La STC 16/1996 (atribuciones y facultades de los Consorcios de las Zonas Francas; con declaración de inconstitucionalidad); afirma que "Tampoco está claro qué deba entenderse exactamente por <Derecho codificado> y cuáles sean sus normas <típicas>" (Antecedente 10). La STC 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria, en concreto, reglas para la provisión de puestos de trabajo del personal sanitario; con declaración de inconstitucionalidad); en relación a uno de los preceptos impugnados, "no se trata de una norma de <Derecho codificado>, es decir, con una vocación de regulación permanente o estable" (Antecedente 4). La STC 131/1999 (plan de recuperación de espacios en oficinas judiciales); "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... <incorporación de normas típicas del Derecho codificado> con las que se pretende delimitar el ámbito de materias cuya regulación puede hacerse en el seno de la Ley de Presupuestos" (Antecedente 7). 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); denuncia que "expresiones tales como... <incorporación de normas típicas del Derecho codificado> incorporan tal grado de incertidumbre que ponen en serio riesgo la seguridad jurídica" (Antecedente 6a). Por último, la STC 109/2001 (prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos); sostiene que la utilización como pauta de constitucionalidad de la expresión "normas típicas del Derecho codificado" está gravada con un halo de incertidumbre y no tiene un sentido seguro y preciso (Antecedente 4).

Tribunal Constitucional, "basada en una imagen de la Ley de Presupuestos defendible desde el punto de vista de la política jurídica o del arte y técnica de legislar, pero sin base en el texto fundamental"¹⁴⁷; d) esta doctrina constitucional ha llevado al desdoblamiento "ley de presupuestos-ley de acompañamiento", que, también paradójicamente, muy pocos servicios presta a la seguridad jurídica¹⁴⁸.

B) Las contribuciones doctrinales.

Hemos visto que algunos autores se pronuncian sobre los criterios de la seguridad jurídica y la codificación utilizados por el Tribunal Constitucional para delimitar el contenido material de las leyes de presupuestos¹⁴⁹.

De entrada, conviene decir que en relación a la jurisprudencia constitucional estudiada algunos apuntan dudas acerca de la virtualidad de los fundamentos de la seguridad

¹⁴⁷ Las alegaciones vertidas en los procesos siguientes. La STC 195/1994 (modificación por ley de presupuestos de la Ley General Tributaria en lo relativo a facultades tributarias de comprobación e investigación; con declaración de inconstitucionalidad): considera que el entendimiento por el Tribunal de la cláusula "normas típicas del Derecho codificado" representaría una "restricción injustificada y sin base constitucional suficiente de la potestad legislativa de las Cortes Generales" (Antecedente 6). La STC 131/1999 (plan de recuperación de espacios en oficinas judiciales): afirma "la doctrina de este Tribunal ha trocado la Ley de Presupuestos en una Ley materialmente limitada con las restricciones, de dudosa apoyatura en la Constitución española, que ha deducido de la naturaleza de las mismas. Con ello, el Tribunal Constitucional ha restringido sin suficiente respaldo constitucional la potestad legislativa de las Cortes Generales, por mucho que sea censurable desde la perspectiva propia de la técnica legislativa la inclusión de la regulación de ciertas materias en las Leyes de Presupuestos" (Antecedente 7). 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): sostiene que "los límites impuestos al contenido eventual o posible de dichas Leyes no resultan del texto constitucional, sino que son creación del Tribunal Constitucional a partir de una imagen de la Ley de Presupuestos defendible en términos de política legislativa, pero sin base en la Norma Fundamental", a lo que añade "la restricción de contenido no se deriva de ninguna definida previsión constitucional sino de su íntima naturaleza, esto es, de un hipotético Derecho natural presupuestario" (Antecedente 6a). Y, finalmente, la STC 109/2001 (prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos vencidos y no satisfechos): de entrada, manifiesta "los límites impuestos al contenido eventual o posible de la Ley de Presupuestos por la doctrina consagrada en la STC 76/1992 no resultan con claridad del art. 134 CE y de ningún otro precepto de la CE. Son creación de la doctrina de este Tribunal, basada en una imagen de la Ley de Presupuestos defendible desde el punto de vista de la política jurídica o del arte y técnica de legislar, pero sin base en el texto fundamental"; a ello agrega "Pero es que esa restricción del contenido posible de la Ley de Presupuestos no se deriva de ninguna <definida previsión constitucional>, sino de la íntima naturaleza (*ex íntima natura*) de aquella Ley, es decir, de un hipotético derecho natural presupuestario, que probablemente captará de forma distinta cada espíritu que pretende aprehenderlo" (Antecedente 4).

¹⁴⁸ En los siguientes procesos constitucionales. 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): califica de "insatisfactorio el hecho de que se invalide un precepto contenido en una Ley de Presupuestos y se admita la regularidad constitucional de su inclusión en una de las que se han dado en llamar <leyes *omnibus*>" (Antecedente 6a). La STC 109/2001 (prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos vencidos y no satisfechos): considera que la doctrina constitucional sobre el contenido de la Ley de Presupuestos ha llevado a un desdoblamiento (ley de presupuestos-ley de acompañamiento), que pocos servicios presta a la seguridad jurídica ("Hay razones para dudar de que este desdoblamiento sirva mucho mejor a la seguridad jurídica que la inclusión en la Ley de Presupuestos de preceptos ciertamente un tanto heteróclitos") (Antecedente 9).

¹⁴⁹ Véase la bibliografía anotada en el apartado III.5 de este Capítulo. Una visión crítica de esa jurisprudencia constitucional, centrada en los argumentos de la seguridad jurídica y la descodificación, en: Falcón y Tella, R., "Comentario general de Jurisprudencia", *REDF*, núm. 76, 1992, p. 703; Ferreiro Lapatz, J.J., "Derecho presupuestario y técnica legislativa", *REDF*, núm. 87, 1995, pp. 481 y ss, en especial pp. 487-489; Herrera Molina, P.M., De Prada García, A., "Los preceptos de la L.G.T. modificados por leyes de presupuestos: ¿Una bomba de relojería jurídica?", *RDFHP*, núm. 227, 1993, pp. 830-831 y 840; Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 313-316 y 324-325; Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1998, pp. 98-108; Navas Vázquez, R., "Algunos problemas de codificación financiera en la actualidad", *REDF*, núm. 76, 1992, p. 645; Olalde Martín, T., "Ley de Presupuestos versus Ley de Acompañamiento", *Impuestos*, núm. 24, 1995, p. 28; Punset Blanco, R., "Crónica de jurisprudencia constitucional: las decisiones del Tribunal Constitucional español durante 1992", *ADCP*, núm. 5, 1993, p. 200.

jurídica y/o la descodificación¹⁵⁰, o la defienden frente a sus detractores y críticos¹⁵¹.

1. De entre las críticas (realmente, escasas) formuladas a la utilización por el Tribunal Constitucional de la seguridad jurídica como criterio de delimitación del contenido material de estas leyes, destacamos los siguientes aspectos: a) en relación a los otros dos criterios de fundamentación de la doctrina del Tribunal (función constitucional y especialidad procedimental), y dada la vaga invocación del principio, se duda acerca de si la seguridad jurídica por sí sola tiene entidad suficiente para constituir *ratio decidendi*, o bien necesita la concurrencia de los otros dos criterios para fundamentar una declaración de inconstitucionalidad¹⁵²; incluso se afirma que la seguridad jurídica es un criterio puesto al servicio de la idea de función constitucional de la ley de presupuestos¹⁵³; b) en el terreno de las consecuencias de esta doctrina, la duda de si el alcance y significación que el Tribunal ha otorgado a la seguridad en esta jurisprudencia es aplicable (generalizable) al resto de leyes, por las potenciales repercusiones negativas (posibles declaraciones de inconstitucionalidad en masa) de cara al Ordenamiento jurídico, plagado de leyes que ni por asomo responden a esos parámetros de seguridad jurídica acogidos en esta doctrina constitucional¹⁵⁴; c) la "excesiva coyunturalidad" de los razonamientos del Tribunal cuando trae la seguridad jurídica en esta doctrina constitucional; así, respecto de sus primeras resoluciones, en donde sostiene una concepción

¹⁵⁰ Por ejemplo, Viver Pi-Sunyer, C. ("La función presupuestaria en la jurisprudencia constitucional", *Parlamento y Justicia Constitucional*, Pau Vall. F. (Coord.), Pamplona, 1997, pp. 558-567) manifiesta: "no voy a entrar en la valoración de... en qué grado son ciertos los peligros de descodificación e inseguridad jurídica (dada, por ejemplo, la publicidad material de la Ley de Presupuestos, los medios informáticos actuales o la no imposibilidad de recurrir a interpretaciones que superen la denominada descontextualización)".

¹⁵¹ Así, Cubero Truyo, A.M. (*La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 95-96), sostiene: "Se han levantado algunas críticas a la doctrina del TC por no resultar suficientemente precisa, viéndola proclive a la inseguridad. Estando tan acostumbrados a que la constitucionalidad de las normas penda -porque ha de ser así- de juicios tan etéreos como la razonabilidad, la proporcionalidad y demás conceptos jurídicos indeterminados, destacar el matiz de la inseguridad jurídica ahora, por la referencia al Derecho codificado, no nos parece proporcionado".

¹⁵² Lo apunta Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 313-316 y 324.

¹⁵³ A juicio de Martínez Lago, M.A., (*Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1998, pp. 98-108) el principio de seguridad jurídica en la referida doctrina del Tribunal Constitucional sirve "a los propósitos de ratificación de la función constitucional de esta <Ley de contenido constitucionalmente definido>".

¹⁵⁴ En este sentido, Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 324-325.

estrictamente formal de la misma, se detecta a partir de la sentencia 76/1992 un cambio rotundo en el significado y alcance del principio, sin que el Tribunal lo haya justificado¹⁵⁵.

2. Sobre todo, algunos autores han valorado negativamente la tesis del Tribunal Constitucional relativa a la exclusión de las "normas típicas del Derecho codificado" del contenido material de las leyes de presupuestos. Tal exclusión puede presentar varios problemas. Apuntamos algunos: a) los imperativos de codificación normativa no necesariamente vienen demandados por las normas constitucionales, en este caso por el principio de seguridad jurídica; desde esta perspectiva, que una norma posea o no carácter codificador constituye una cuestión de estricta técnica legislativa, problema a tratar únicamente por el legislador en el ejercicio de su libertad de configuración normativa¹⁵⁶; b) no se entiende la razón por la que el Tribunal establece expresamente una diferencia entre leyes codificadoras (o si se quiere generales) y las demás leyes, pues todas gozan de la fuerza y eficacia propias de la ley¹⁵⁷; c) paradójicamente, la delimitación de cuáles son las normas típicas del Derecho codificado puede causar una cierta "inseguridad", por la indeterminación de ese concepto¹⁵⁸; d) cae fuera de la lógica jurídico-constitucional el hecho de que una ley ordinaria, por su tendencial carácter codificador, pueda condicionar las materias que la Constitución prohíbe regular mediante ley de presupuestos. En otros términos, escapa de los cánones admitidos de interpretación constitucional el acudir a normas de rango

¹⁵⁵ Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1998, pp. 98-108.

¹⁵⁶ En la doctrina mantienen esta postura crítica: Falcón y Tella, R., "Comentario general de Jurisprudencia", *REDF*, núm. 76, 1992, p. 703; Herrera Molina, P.M., De Prada García, A., "Los preceptos de la L.G.T. modificados por leyes de presupuestos: ¿Una bomba de relojería jurídica?", *RDFHP*, núm. 227, 1993, pp. 831 y 840; Navas Vázquez, R., "Algunos problemas de codificación financiera en la actualidad", *cit.*, p. 645; Punset Blanco, R., "Crónica de jurisprudencia constitucional: las decisiones del Tribunal Constitucional español durante 1992", *ADCP*, núm. 5, 1993, p. 200.

Posición que también parece estar presente en los votos particulares de L. López Guerra y P. Cruz Villalón disidentes con la doctrina del Tribunal Constitucional.

¹⁵⁷ Falcón y Tella, R., "Comentario general de Jurisprudencia", *REDF*, núm. 76, 1992, p. 703; Herrera Molina, P.M., De Prada García, A., "Los preceptos de la L.G.T. modificados por leyes de presupuestos: ¿Una bomba de relojería jurídica?", *RDFHP*, núm. 227, 1993, pp. 830-831.

¹⁵⁸ En los diversos sectores del Ordenamiento jurídico, se aprecia la dificultad de determinar en la práctica qué es (o debe ser) Derecho codificado. Por ejemplo, en el marco de la codificación tributaria puede hacerse uso de esquemas tipificadores heterogéneos: así, la elaboración de conceptos generales o la tipificación de hechos con un ámbito de eficacia más reducido (Navas Vázquez, R., "Algunos problemas de codificación financiera en la actualidad", *REDF*, núm. 76, 1992, pp. 636 y 648). Pero también, fuera de las normas codificadoras, por ejemplo en las leyes especiales de cada tributo aparecen preceptos tendencialmente codificadores: así aquéllos que realizan remisiones a la Ley General Tributaria (Herrera Molina, P.M., De Prada García, A., "Los preceptos de la L.G.T. modificados por leyes de presupuestos: ¿Una bomba de relojería jurídica?", *RDFHP*, núm. 227, 1993, p. 831 en n. 17).

inferior (esto es, las leyes codificadoras y las que no lo son) para interpretar el texto constitucional¹⁵⁹; e) la posible lesión de la seguridad jurídica debiera proclamarse de las normas en sí mismo consideradas (esto es, de su claridad y precisión), independientemente de la inclusión de éstas en una ley de presupuestos¹⁶⁰.

2. Algunas consecuencias derivadas de esta jurisprudencia constitucional.

Parece fuera de duda que el Ordenamiento jurídico español comprende normas legales que difícilmente son tributarias de esa novedosa concepción de la seguridad jurídica, que buena parte de la doctrina ha aplaudido y que el Tribunal parece haber asumido como la constitucionalmente correcta. En este sentido, de forma análoga a como sucede con las leyes de presupuestos, no resulta complicado identificar otras leyes a las que falta esa ejemplaridad desde esa perspectiva de la certeza del Derecho (por descodificar, por acoger materias faltas de conexión con el título que enuncian, por incorporar materias heterogéneas, o por otros muchos problemas de contenido y estructura formal)¹⁶¹.

Podemos extraer una primera consecuencia. Queda claro que, con esta jurisprudencia, lo que es exigible al legislador, en aras de este principio de seguridad jurídica, al aprobar las leyes de presupuestos, le sea también demandado en idénticos términos al aprobar las restantes normas con rango de ley. De esta forma, y ésta es otra consecuencia que se dirige en este caso al propio Tribunal Constitucional, no es de extrañar que, con base a esta nueva concepción de la seguridad jurídica, la conflictividad por posible vulneración del artículo 9.3 CE sea notoria y amplia.

¹⁵⁹ Criterio interpretativo afirmado por el propio Tribunal en reiteradas ocasiones. En el ámbito de ley de presupuestos, han apreciado esas deficiencias Falcón y Tella, R., "Comentario general de Jurisprudencia", *REDF*, núm. 76, 1992, p. 703; y Herrera Molina, P.M., De Prada García, A., "Los preceptos de la L.G.T. modificados por leyes de presupuestos: ¿Una bomba de relojería jurídica?", *RDFHP*, núm. 227, 1993, p. 831.

¹⁶⁰ Véase De Miguel Canuto, E., "¿Qué es lo que puede regular la Ley de Presupuestos?", *REDF*, núm. 83, 1994, p. 633 en n. 27.

¹⁶¹ Los defectos de técnica legislativa que ahora el Tribunal ha incluido como vulneración del principio de seguridad jurídica, desde luego, se han dado y se dan en muchas de las normas legales que desde la entrada en vigor de la Constitución se han aprobado. Al respecto, véanse los ejemplos Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 313-314.

Acerca de esta última consecuencia, queremos matizar lo siguiente. Que se trata de una novedosa concepción de la seguridad jurídica, incluso en la propia doctrina del Tribunal Constitucional sobre leyes de presupuestos, parece claro. Antes de las sentencias 76/1992 y 195/1994, en las cuales se plasma inequívocamente esa nueva acepción de la seguridad jurídica, el Tribunal no asocia el problema del desbordamiento material de las leyes de presupuestos a la posible vulneración de la seguridad jurídica (excepto, como sabemos, la duda que se limita a plantear en las sentencias 65, 66 y 67/1990). Una muestra de ello es que, salvo contadas excepciones, en las alegaciones de las partes en los procesos constitucionales previos a las resoluciones anteriormente citadas no aparece la seguridad jurídica como aspecto vinculado a la cuestión de la desnaturalización de las leyes de presupuestos. Pero a partir de la STC 76/1992, la invocación de la seguridad jurídica por el Tribunal (salvo en las SSTC 237/1992, 83/1993 y 109/2001) y por las partes (salvo en las SSTC 237/1992, 83/1993, 178/1994 y 61/1997) es constante. Ahora bien, el alcance de la seguridad jurídica en la doctrina constitucional es dispar, poco clara. Este dato viene reflejado en el elevado número de votos particulares disidentes con la aplicación de la doctrina al caso (sobre todo, en las recientes SSTC 32/2000 y 109/2001), donde los magistrados discrepantes reivindican la aplicación por el Tribunal Constitucional de la concepción de la seguridad jurídica definida en las sentencias 76/1992 y 195/1994, que excluye del contenido de las leyes de presupuestos las normas generales y permanentes pertenecientes al Derecho codificado. Por último, si en un futuro el Tribunal mantiene la exclusión de las normas típicas del Derecho codificado del contenido de las leyes de presupuestos y decide utilizar este argumento o criterio como *ratio decidendi*, creemos que debería profundizar acerca del "grado de conexión con la materia codificada"¹⁶².

¹⁶² En las SSTC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos) y 109/2001 (prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos) proliferan votos particulares disidentes con la tarea aplicativa de la doctrina constitucional, centrados precisamente en la convicción de los magistrados de que los preceptos impugnados pertenecen a la esfera del Derecho codificado, excluido en todo caso del ámbito material de las leyes de presupuestos. Incluso, en uno de esos votos particulares, el formulado por J.D. González Campos en la STC 32/2000, este magistrado teoriza acerca de los indicios determinantes de si una materia puede considerarse como perteneciente al Derecho codificado. En esta dirección, sostenemos que el Tribunal Constitucional podría profundizar acerca del "grado de conexión con la materia codificada", para lo cual

V. La insuficiencia del argumento de la seguridad jurídica para justificar una interpretación restrictiva del contenido material de las leyes de presupuestos.

1. La seguridad jurídica como elemento integrante de esta doctrina constitucional.

Como hemos visto, el tercer criterio que utiliza el Tribunal para fundamentar su doctrina acerca de los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos viene constituido por el principio constitucional de seguridad jurídica. El Tribunal ha entendido que atenta contra este principio el hecho de que el legislador por la técnica jurídica empleada en su actuación legislativa (la regulación no justificada de una materia no presupuestaria o tradicionalmente codificada a través de ley de presupuestos) cree una situación de incertidumbre sobre la legislación aplicable. En otras palabras, según el Tribunal, la certeza del Derecho obliga a que una ley de contenido constitucionalmente definido, como la de presupuestos, no deba cobijar materias extrañas a su función constitucional.

El Tribunal desde su jurisprudencia más temprana se ha visto en la necesidad de perfilar este principio estructural del Estado de Derecho. Así, la jurisprudencia constitucional ha aplicado este principio desde una triple dimensión, que abarca en relación al Derecho positivo aplicable: su conocimiento y comprensión; la previsibilidad de sus consecuencias; y la confianza de sus destinatarios. En otros términos, el principio de seguridad jurídica excluye toda incertidumbre que venga a afectar al contenido, fuerza vinculante y efectos de las normas jurídicas. *Senso contrario*, tratándose de normas legales, este principio se satisface cumplidamente con la promulgación y publicación de las mismas, fases del procedimiento legislativo que garantizan el conocimiento público de una norma aprobada por las Cortes Generales¹⁶³. Junto a esa concepción formal o restrictiva de la

consideraría los elementos propios del secular espíritu codificador, principalmente la generalidad, permanencia y universalidad de las leyes, los cuales podrían ser objeto de definición o concreción.

¹⁶³ Éste es precisamente el sentido (formal) que parece otorgarse al principio de seguridad jurídica en los votos particulares formulados por L. López Guerra y P. Cruz Villalón (SSTC 76/1992, 178 y 195/1994 y 32/2000).

seguridad jurídica, este principio constitucional también ampara la protección de la confianza en el Derecho, que acoge las notas de estabilidad y permanencia del Ordenamiento jurídico. Pero no atenta contra la seguridad jurídica la innovación normativa "razonablemente previsible" y "justificable".

En su jurisprudencia sobre el artículo 134.2 CE parece claro que el Tribunal no se refiere a la seguridad jurídica desde aquel sentido puramente formal, que pudiera reducir la certeza del Derecho a la claridad y precisión de las normas jurídicas. Así, en los pronunciamientos en que ha declarado la inconstitucionalidad de la regulación en ley de presupuestos de materias extrapresupuestarias, el Tribunal no ha sostenido que tales regulaciones causaban una situación de incertidumbre por su contenido o por la forma de lo que en ellas se contemplaba (en este sentido, se trataban de normas claras y precisas), sino por la ubicación de las mismas en una ley anual de presupuestos. Por otro lado, negamos que las garantías de estabilidad y permanencia del Derecho (atribuidas a la seguridad jurídica, en una concepción amplia de la misma) justifiquen la doctrina constitucional sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos. En efecto, sólo puede mantenerse ese planteamiento si se demuestra: primero, que el desbordamiento material de las leyes de presupuestos atenta contra la estabilidad del Derecho; segundo, que en el caso concreto, esa falta de estabilidad genera una incertidumbre razonablemente insuperable en los destinatarios de la norma legal; y tercero, la ausencia de justificación de la innovación legislativa. Aspectos que no detectamos en esta jurisprudencia constitucional.

De ello podemos concluir que el Tribunal, a partir de su sentencia 65/1990¹⁶⁴, está pensando en otra suerte de seguridad jurídica que, sin embargo, ni especifica ni explica en su jurisprudencia sobre leyes de presupuestos. Pero, como hemos visto, tampoco lo hace en su jurisprudencia anterior sobre este principio. Ahora bien, el Tribunal sí da una pista esencial acerca de esa nueva configuración de la seguridad jurídica, al

¹⁶⁴ Recuérdese, en esta sentencia, por vez primera aunque de forma incidental, el Tribunal vincula el problema de los excesos normativos de las leyes de presupuestos con la seguridad jurídica (FJ. 3).

afirmar que el contenido y la función constitucional de las leyes de presupuestos resulta desvirtuado por la incorporación en las mismas de normas típicas del Derecho codificado.

Parece que en el discurso del Tribunal eclosiona un nuevo, o si se quiere matizado, concepto constitucional de seguridad jurídica, estrechamente conectado con los imperativos de racionalización jurídica y con las exigencias de la codificación. Asume así esta jurisprudencia la tradición europea codificadora del siglo pasado, tributaria, como es sabido, de la necesidad de racionalizar, homogeneizar y dar orden a las normas jurídicas, de tal forma que éstas aparezcan encasilladas (o si se quiere, codificadas) de forma clara y precisa en sectores o parcelas predeterminados del Ordenamiento jurídico. De esta forma, cuando menos en este contexto y con esta jurisprudencia, para el Tribunal la codificación de las normas pasa a constituir un problema de carácter "constitucional" que, por consiguiente, deja de ser un mera cuestión de técnica legislativa, (hasta entonces) extraña y ajena a su jurisdicción. Esto es, las exigencias de racionalización normativa vienen exigidas por la Constitución, de forma que la ley de presupuestos no debe entrar en la regulación de materias codificadas. Desde esta perspectiva, esa práctica "odiosa", criticada por todos, de innovar (sobre todo, de modificar) vía ley presupuestaria la legislación fiscal, administrativa o laboral, entre otras, por su carácter descodificador, es contraria a la Constitución que incorpora esta nueva o matizada acepción constitucional del principio de seguridad jurídica.

Sin duda, llama la atención la forma con que el Tribunal ha aplicado el principio de seguridad jurídica en esta doctrina. Así, se limita a afirmar de forma terminante la virtualidad de tal principio, sin dar mayores explicaciones. Ello contrasta con anteriores pronunciamientos del Tribunal sobre la seguridad jurídica en los que su discurso ha sido especialmente elaborado¹⁶⁵. Pero al margen de si ha utilizado mayores o menores

¹⁶⁵ Consúltese el apartado II.1.D del Capítulo Quinto. Por ejemplo, basta traer aquí la STC 126/1987, en la que partiendo de sus sentencias 27/1981 y 6/1983, el Tribunal acude a las jurisprudencias constitucionales alemana y americana sobre el principio, y realiza un completo discurso acerca de los elementos esenciales de la relación tributaria y de la conexión entre los principios de retroactividad y seguridad jurídica.

argumentos, simples o complejas fundamentaciones para justificar su doctrina, lo relevante es destacar que el Tribunal, especialmente con sus sentencias 76/1992 y 195/1994, ha innovado, cuando menos matizado, su jurisprudencia anterior sobre el principio de seguridad jurídica. En efecto, independientemente de amparar o no ese principio desde un punto de vista formal, con esta jurisprudencia, al considerar contrario a la seguridad jurídica la inclusión sin más en leyes de presupuestos de normas típicas del Derecho codificado, el Tribunal ha reconducido el problema de la falta de homogeneidad de las leyes de una simple incorrección de carácter técnico, extraña hasta entonces a su jurisdicción, a un problema definitivamente "constitucional". Ese cambio o matización es notorio en relación a algunos pronunciamientos anteriores¹⁶⁶.

Resolviendo problemas parecidos el Tribunal parece haber llegado a conclusiones sustancialmente dispares. En su jurisprudencia anterior, la solución al problema se abona al campo de una posible incorrección técnica, al ámbito de una probable deficiencia técnico-legislativa, que como tal debe solventarse a través de un ejercicio de autorrestricción del poder legislativo en su función de aprobar leyes. Por el contrario, en la jurisprudencia que se estudia la solución al problema se sitúa en la vulneración del texto constitucional, y como tal a resolverse en sede de jurisdicción constitucional.

2. La tesis relativa a la especial protección constitucional del "Derecho codificado" o de las "normas típicas del Derecho codificado". Sus problemas.

Como sabemos, el Tribunal Constitucional (por lo menos, en sus sentencias 76/1992 y 195/1994) considera que la función constitucional y el contenido propio de las leyes de presupuestos resulta desvirtuado por la inclusión en éstas de "normas típicas del Derecho codificado". Esto es, el Tribunal sostiene al menos

¹⁶⁶ Al respecto, las resoluciones comentadas en el apartado III.2.E del Capítulo Quinto. Por ejemplo, la sentencia 99/1987 en la que el Tribunal, al resolver un recurso de inconstitucionalidad por posible atentado contra la seguridad jurídica al incluirse en una determinada norma legal un precepto que según los Diputados recurrentes debió incluirse en otra ley, sostiene que se trata de un problema no "constitucional" que trae causa de una mera incorrección técnica, ajena a su jurisdicción (FJ. 3.d).

en esas resoluciones (donde se impugnaban determinados preceptos de la Ley General Tributaria) una absoluta prohibición a las leyes de presupuestos de regular el Derecho codificado, basada en el atentado a la seguridad jurídica que comporta la modificación de éste por aquéllas¹⁶⁷.

De esta jurisprudencia constitucional, por la doctrina se vierten algunas interpretaciones en orden a acotar el concepto de Derecho codificado. Desde una determinada posición se sostiene lo siguiente. Dado que el Tribunal ampara bajo la categoría de "normas típicas del Derecho codificado" una ley, la Ley General Tributaria, que no es un código tradicional, el concepto se desliga de su acepción estricta decimonónica para acercarse a la codificación que demanda el Ordenamiento actual, esto es, la nueva codificación contemporánea. En este sentido, la expresión debe comprender no sólo los códigos, en un sentido estricto, sino también aquellas leyes generales que "imbuidas del hálito codificador, tengan por objeto un sector amplio de la realidad social; que como tales precisen acudir con carácter acentuado, aunque no universal, a las reglas codificadoras de la generalidad, abstracción, claridad y por ello necesiten una estructura formal adornada de rasgos que hagan posible todo lo anterior". Por tanto, desde este planteamiento, se defiende un entendimiento amplio del Derecho codificado, que comprende los códigos y las leyes continentales de normas típicas del Derecho codificado¹⁶⁸. De esta forma, la jurisprudencia constitucional refuerza las exigencias de la seguridad jurídica en relación a las normas codificadas, entendidas éstas en el sentido expuesto¹⁶⁹.

Íntimamente conectado con el concepto de "normas típicas del

¹⁶⁷ A continuación, tratamos la cuestión de lo que debe entenderse por Derecho codificado y el alcance general o no, para todas las leyes, de la codificación de las normas como parámetro de constitucionalidad.

¹⁶⁸ Es la posición de 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. 43-50; y *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, p. 42-51), planteamiento que viene resumido en las siguientes palabras: "¿Qué hemos de considerar como "normas típicas de Derecho codificado", por acudir una vez más a la expresión feliz del TC? Por tales hemos de entender las que, imbuidas del hálito codificador, tengan por objeto un sector amplio de la realidad social; que como tales precisen acudir con carácter acentuado, aunque no universal, a las reglas codificadoras de la generalidad, abstracción, claridad y por ello necesiten una estructura formal adornada de rasgos que hagan posible todo lo anterior".

¹⁶⁹ 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. 52-54; y *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, pp. 56-58) concluye: "la jurisprudencia constitucional ha reconocido expresamente la existencia de Derecho codificado, donde inserta la Ley General Tributaria, y lo ha puesto en contacto con la seguridad jurídica con refuerzo de las exigencias de esta última en relación a la parte codificada del ordenamiento jurídico".

Derecho codificado", planteamos la cuestión del alcance general (para todas las leyes) o concreto (sólo para las leyes de presupuestos, en determinados supuestos) de esa jurisprudencia constitucional. Con más detalle, los términos del debate son los siguientes: si el Derecho codificado (en tanto que merecedor de las exigencias reforzadas de la seguridad jurídica por las notas de estabilidad y permanencia que incorpora) constituye parámetro de constitucionalidad: a) relativo a todas las leyes; b) respecto de las leyes de presupuestos, en todo caso; c) en relación a las leyes de presupuestos, sólo cuando modifican la Ley General Tributaria; d) referido a las leyes de presupuestos que afectan a determinadas normas del Derecho codificado, con incidencia en el ámbito de los derechos fundamentales.

Al respecto, la cuestión relativa a la concreción del Derecho codificado merecedor de una especial protección constitucional (artículo 9.3 CE) recibe varias respuestas en la doctrina. En síntesis, las siguientes.

Primera. El Derecho codificado, que incorpora estabilidad y permanencia del Derecho, debe protegerse constitucionalmente en todos los ámbitos legales en que pudiera cuestionarse la certeza normativa (por ejemplo, las leyes de acompañamiento presupuestarias), ultrapasando el ámbito concreto de las leyes de presupuestos¹⁷⁰.

Segunda. El Derecho codificado, desde la perspectiva de protección de la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, no se convierte en parámetro de constitucionalidad aplicable a todas las leyes; el alcance de esa jurisprudencia constitucional debe relegarse al ámbito concreto de las leyes de presupuestos, esto es, sólo a la prohibición concreta de que éstas incorporen materias pertenecientes al Derecho codificado¹⁷¹.

Tercera. Por su propia indeterminación, el Derecho codificado que merece especial protección constitucional es aquél

¹⁷⁰ Es la posición que defiende Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 94 y 95.

¹⁷¹ En este sentido, Ramallo Massanet, J., "Modificación de la Ley General Tributaria por la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado (STC 76/1992, de 14 de mayo)", *CT*, núm. 64, 1992, p. 136.

con incidencia en el ámbito de los derechos fundamentales¹⁷².

Sostenemos que la tesis relativa a la especial protección constitucional del "Derecho codificado" o de las "normas típicas del Derecho codificado" plantea una serie de problemas, que exponemos a continuación.

a) *El Derecho codificado no constituye una categoría normativa derivada de la Constitución.* Esa especial y reforzada protección constitucional del Derecho codificado que se afirma, ya sea en el ámbito estricto de las leyes de presupuestos ya sea en el ámbito general de las leyes, no deriva directa ni indirectamente del Ordenamiento constitucional. La defensa de la concepción de la codificación de las normas, efectuada por esta jurisprudencia constitucional, no encuentra soporte en el texto constitucional, al tratarse simple y llanamente, en los términos que venimos defendiendo, de una cuestión que se adentra en el campo de la técnica legislativa. Con otras palabras: los imperativos de codificación normativa no necesariamente vienen demandados por las normas constitucionales, en este caso por el principio de seguridad jurídica; desde esta perspectiva, que una norma posea o no carácter codificador constituye una cuestión de estricta técnica legislativa, a tratar únicamente por el legislador en el ejercicio de su libertad de configuración normativa¹⁷³.

b) *Las exigencias reforzadas de precisión y certeza normativas se predicán de cualquier ley (codificadora o no) con incidencia en el ámbito de los derechos fundamentales.* Por otro lado, es cierto que, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, debe exigirse una especial protección al Derecho codificado legal que afecte a los derechos fundamentales. Pero no es menos cierto que a cualquier ley, también la no

¹⁷² A favor de la misma, se podría traer la propia jurisprudencia constitucional. En efecto, en las resoluciones en que el Tribunal ha sentenciado la intangibilidad del Derecho codificado por parte de las leyes de presupuestos: a) no menciona ni enumera expresamente cuáles son esas normas codificadas, consciente del carácter impreciso o difuso del mismo; b) y, sobre todo, se trata de declaraciones de inconstitucionalidad de modificaciones por ley de presupuestos de preceptos de la Ley General Tributaria con incidencia directa en determinados derechos fundamentales (en la STC 76/1992, la inviolabilidad del domicilio; y en la STC 195/1994, el derecho a la intimidad, incluso con expresa mención al "Estatuto del Contribuyente", que regula sus derechos y deberes).

¹⁷³ Posición que parece estar presente en los votos particulares formulados por L. López Guerra y P. Cruz Villalón, disidentes con la doctrina del Tribunal Constitucional. En la doctrina mantienen esta postura crítica: Falcón y Tella, R., "Comentario general de Jurisprudencia", *REDF*, núm. 76, 1992, p. 703; Herrera Molina, P.M., De Prada García, A., "Los preceptos de la L.G.T. modificados por leyes de presupuestos: ¿Una bomba de relojería jurídica?", *RDFHP*, núm. 227, 1993, pp. 831 y 840; Punset Blanco, R., "Crónica de jurisprudencia constitucional: las decisiones del Tribunal Constitucional español durante 1992", *ADCP*, núm. 5, 1993, p. 200.

codificadora, se le va a demandar un plus de precisión y certeza si regula, o incide en, derechos fundamentales. Esto es, la reforzada exigencia que se demanda desde la seguridad jurídica cuando una ley incide en el ámbito de los derechos fundamentales es ajena a la consideración de que tal ley se incluya o no dentro de la categoría de normas típicas del Derecho codificado. En definitiva, la precisión y certeza que se demanda de la ley que se adentra en el ámbito de los derechos fundamentales lo es con independencia de que la norma legal se encuentre codificada o no¹⁷⁴.

Por otro lado, creemos menester subrayar que el Tribunal Constitucional, fuera de esas dos sentencias (76/1992 y 195/1994), decididamente no otorga una especial protección del Derecho codificado como exigencia y estabilidad normativas que derivan de la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE. En muchas resoluciones en que conoce la impugnación de leyes de presupuestos que modifican leyes generales (o normas típicas del Derecho codificado) como la Ley General Tributaria o la Ley General Presupuestaria, incluso con incidencia en el ámbito de los derechos fundamentales, el Tribunal nada dice acerca de la seguridad jurídica, ni de la especial y reforzada protección del Derecho codificado. Tales resoluciones podemos agruparlas conforme a los supuestos que seguidamente detallamos.

En primer lugar, la modificación por ley de presupuestos de leyes generales, en concreto de la Ley General Presupuestaria: SSTC 13/1992¹⁷⁵ y 68/1996¹⁷⁶.

Y en segundo lugar, la modificación por ley de presupuestos de leyes generales y especiales, con posible incidencia en los derechos fundamentales. Aquí, a su vez, distinguimos entre: a)

¹⁷⁴ Acerca de los requisitos de certeza y precisión que se exigen a la ley que regula derechos fundamentales o con incidencia en los mismos, véase el apartado II.2.B.c del Capítulo Quinto, en donde citamos las SSTC 49/1999 y 291/2000.

¹⁷⁵ La STC 13/1992, de 6 de febrero (BOE de 3 de marzo), en donde el Tribunal se pronuncia sobre la prórroga y ampliación del ámbito material de la autorización al Gobierno para la elaboración de un Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (Disposición final primera de la Ley 33/1987, de PGE para 1988, que prorrogaba lo dispuesto en la Disposición final tercera de Ley 2/1986, de 23 de diciembre, de PGE para 1987). Obsérvese que el precepto impugnado versa sobre una delegación legislativa referida a una materia tradicionalmente codificada, como es la general presupuestaria.

¹⁷⁶ La STC 68/1996, de 18 de abril (BOE de 21 de mayo), sobre la norma concerniente a los criterios objetivos para la distribución territorial de las subvenciones gestionadas y el destino (el reintegro) de remanentes presupuestarios en el supuesto de supresión de la medida de fomento (artículo 153, reglas segunda y quinta de la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, en la redacción dada por el artículo 123 de la Ley de Presupuestos 33/1987). Tal precepto, que se recoge con el mismo número y el mismo tenor literal en la vigente LGP de 1988, es declarado en parte (el inciso "oídas las Comunidades Autónomas") inconstitucional, pero por vulnerar la autonomía financiera de las CCAA.

la modificación por ley de presupuestos de leyes generales (por ejemplo, la Ley General Tributaria) con posible incidencia en los derechos fundamentales: SSTC 164/1995, 198/1995 y 44/1996¹⁷⁷; y b) la modificación por ley de presupuestos de leyes especiales (por ejemplo, la Ley reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas), con posible afectación de derechos fundamentales: SSTC 134/1996 y 72/1997¹⁷⁸.

c) *La distinción, carente de efectos constitucionales, entre leyes codificadoras y las que no lo son.* Brevemente, dado que la codificación normativa no constituye un imperativo o exigencia constitucional, la distinción entre leyes, las codificadoras (o con vocación de generalidad y universalidad) y las que no lo son, carece de efectos desde la perspectiva del juicio constitucional. En este sentido, todas las leyes, de las que se predica un mismo rango (tanto las que contribuyen a otorgar una mayor racionalidad al sistema legal -las expresadas en códigos- como las que en el otro extremo provocan un alto grado de dispersión e inestabilidad normativas -las expresadas en leyes ómnibus y de medidas-), por sí mismas gozan de la fuerza y eficacia propias de la ley, emanada del Parlamento que representa al pueblo español¹⁷⁹.

Por otro lado, escapa de los cánones admitidos de interpretación constitucional el acudir a normas de rango inferior (esto es, las leyes codificadoras y las que no lo son)

¹⁷⁷ La STC 164/1995, de 13 de noviembre (BOE de 14 de diciembre de 1995) se pronuncia acerca del posible atentado contra los artículos 14, 21.1 y 31.1 CE del precepto de la LGT (artículo 61.2, sobre el recargo tributario de demora) en la redacción dada al mismo por la Disposición adicional trigésima primera de la Ley de Presupuestos 46/1985. El Tribunal lo desestima. En idéntico sentido, las posteriores SSTC 198/1995, de 21 de diciembre (BOE de 24 de enero de 1996); y 44/1996, de 14 de marzo (BOE de 17 de abril de 1996).

¹⁷⁸ En la sentencia 134/1996, de 22 de julio (BOE de 12 de agosto), el Tribunal resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 62 de la Ley de Presupuestos 21/1993, sobre la nueva redacción dada a las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 9 de la Ley 18/1991, del IRPF, acerca de la diferenciación entre pensiones de invalidez permanente absoluta de la Seguridad Social y de los funcionarios públicos, a los efectos de exención de ese impuesto. A juicio del recurrente, el precepto podría vulnerar los artículos 14 y 9.3 (seguridad jurídica; véase Antecedente 1). El Tribunal no aprecia la vulneración del artículo 9.3 (FJ. 3): "En todo caso, hay que rechazar que en el presente supuesto se haya vulnerado el art. 9.3 CE. En efecto, el principio de seguridad jurídica no se infringe porque el legislador lleve a cabo modificaciones en las normas legales, ni dicho principio ampara la necesidad de preservar indefinidamente un determinado régimen jurídico existente en un momento histórico dado en relación con concretos derechos o situaciones (SSTC 99/1987, 70/1988 y 227/1988). E incluso es constitucionalmente legítimo que el legislador, apreciando las disponibilidades y necesidades de cada momento, para la dirección de la política económica pueda fijar de forma anual medidas que encuentren acomodo en disposiciones presupuestarias (SSTC 134/1987 y 83/1993). A lo que cabe agregar, más concretamente, que ya en la STC 6/1983 se decía que <no puede hablarse en puridad de un auténtico derecho a la bonificación tributaria o al mantenimiento del régimen jurídicotributario de bonificación> (fundamento jurídico 2) -lo que sin duda es igualmente predicable de un supuesto derecho a la exención tributaria-, en la posterior STC 127/1987 dijimos que <el principio de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3 de la Norma Fundamental, no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal> (fundamento jurídico 11)". Ahora bien, el Tribunal declara contrario al artículo 14 CE el precepto impugnado (apartado c) sólo en la medida en que viene a suprimir únicamente para los funcionarios de las Administraciones Públicas que se hallen en situación de incapacidad permanente absoluta la exención de dicho impuesto (FF.JJ. 5 a 8). En el mismo sentido, si bien resolviendo cuestiones de inconstitucionalidad, la posterior STC 72/1997, de 10 de abril (BOE de 13 de mayo de 1997), que se remite a la anterior (FJ. Único).

¹⁷⁹ Al respecto, véase Falcón y Tella, R., "Comentario general de jurisprudencia", *REDF*, núm. 76, 1992, p. 703; Herrera Molina, M. y De Prada García, A., "Los preceptos de la L.G.T. modificados por leyes de presupuestos: ¿Una bomba de relojería jurídica", *RDFHP*, núm. 227, 1993, pp. 830-831.

para interpretar el texto constitucional. Con otros términos, cae fuera de la lógica jurídico-constitucional el hecho de que una ley ordinaria, por su tendencial carácter codificador, pueda condicionar las materias que la Constitución prohíbe regular mediante ley de presupuestos¹⁸⁰.

d) *La incertidumbre que acarrea la identificación de las normas típicas del Derecho codificado.* Paradójicamente, cuando lo que se trata de proteger es la seguridad jurídica, la delimitación de cuáles son las normas típicas del Derecho codificado puede causar inseguridad o incertidumbre, dados los perfiles difusos, poco claros o indeterminados de esa categoría. No resulta extraño, pues, que en su jurisprudencia el Tribunal no defina cuáles son (en concreto) esas normas típicas integrantes del Derecho codificado.

3. Algunas conclusiones.

El Tribunal ha acudido al principio de seguridad jurídica como criterio que permite configurar un ámbito material máximo (o, si se quiere, como argumento para justificar la reducción material) de las leyes de presupuestos. En relación a su jurisprudencia anterior sobre el principio de seguridad jurídica (en sus concepciones estricta y amplia), llama la atención la simplicidad y rotundidad con que el Tribunal lo ha invocado. Además, esta jurisprudencia constitucional incorpora una concepción novedosa de la seguridad jurídica: la desvirtuación de tal principio por la sólo incorporación en leyes de presupuestos de normas típicas del Derecho codificado. De esta forma, el Tribunal admite la conversión en un problema constitucional de lo que hasta entonces podía ser calificado como un problema de estricta técnica legislativa (esto es, la denominada destrucción de la codificación y racionalización de las normas).

La exclusión del derecho codificado del ámbito material de

¹⁸⁰ Criterio interpretativo afirmado por el propio Tribunal en reiteradas ocasiones. En el marco de ley de presupuestos, por ejemplo, han apreciado esas deficiencias Falcón y Tella, R., "Comentario general de Jurisprudencia", *REDF*, núm. 76, 1992, p. 703; y Herrera Molina, M. y De Prada García, A., "Los preceptos de la L.G.T. modificados por Leyes de Presupuestos: ¿Una bomba de relojería jurídica?", *RDFHP*, núm. 227, 1993, p. 831.

las leyes presupuestarias presenta varios problemas. Hemos identificado algunos: la confusión de la seguridad jurídica con los sanos principios de técnica legislativa; el establecimiento de un sistema no justificado constitucionalmente de diferenciación entre leyes codificadoras y leyes que no lo son; la "paradójica" incertidumbre que se deriva de la dificultad de identificar cuáles son las normas típicas del Derecho codificado; la utilización de normas legales para interpretar la Constitución; y una concepción de la seguridad jurídica irrespetuosa con su propio contenido (conocimiento y comprensión del Derecho, previsibilidad de las consecuencias derivadas de la aplicación de las normas jurídicas, y protección de la confianza en el Derecho) y alcance (la distinción entre las facetas objetiva y subjetiva, de cara al control de constitucionalidad).

En el terreno de las consecuencias de esta doctrina, el legislador deberá tener muy en cuenta esa nueva concepción de la seguridad jurídica que parece amparar constitucionalmente la codificación normativa. Por otro lado, dada la descuidada técnica legislativa a la que en ocasiones el legislador nos tiene acostumbrados, es más que probable una abundante conflictividad en sede de jurisdicción constitucional. Además, si el Tribunal decide seguir utilizando este criterio deberá profundizar acerca del "grado de conexión con la materia codificada".

Por lo expuesto, defendemos la insuficiencia del argumento de la seguridad jurídica como criterio para justificar la reducción material de las leyes de presupuestos. En nuestra opinión, la inclusión en leyes de presupuestos de regulaciones materiales heterogéneas o tradicionalmente codificadas no atenta *per se* contra la seguridad jurídica constitucionalmente protegida (artículo 9.3).

VI. Los límites temporales al contenido normativo de las leyes de presupuestos estatales.

1. Planteamiento: la cuestión de la vigencia temporal o indefinida del contenido normativo de estas leyes.

Por su conexión con el carácter general y permanente de las leyes, tan cercano a las exigencias que demanda la seguridad jurídica, la técnica legislativa y la codificación, incluimos en este Capítulo el problema de los límites temporales al contenido normativo de las leyes de presupuestos estatales.

Una cuestión que ha suscitado polémica es la concerniente a la vigencia temporal o indefinida de los preceptos cobijados en leyes de presupuestos.

El artículo 134.2 CE consagra el principio de anualidad presupuestaria: "Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual"¹⁸¹. Tal principio se predica estrictamente de los Presupuestos Generales del Estado, pero nada dice de forma expresa el precepto constitucional acerca de la vigencia temporal (anual) o indefinida del contenido normativo de la ley de presupuestos.

Por lo general, no presenta problemas el entendimiento de que el principio de anualidad se predica de los estados cifrados de ingresos y gastos consignados en una concreta ley de presupuestos. Como sabemos, tal principio presenta algunas excepciones: la prórroga presupuestaria (artículo 134.4 CE y artículo 56 TRLGP)¹⁸² y los gastos de carácter plurianual (en los términos de los ocho apartados del artículo 61 TRLGP).

Ahora bien, mayores problemas, como hemos anticipado, plantea la vigencia de los preceptos ubicados en la parte dispositiva de las leyes de presupuestos. A continuación analizamos el tratamiento que han otorgado a esta cuestión el Tribunal Constitucional y el legislador. Asimismo, proponemos algunos criterios para afrontar el problema tratado.

2. Los límites temporales al contenido de las leyes de presupuestos en la jurisprudencia constitucional.

¹⁸¹ Acerca del principio de anualidad presupuestaria que recoge expresamente el artículo 134.2 CE (y de su génesis parlamentaria, antecedentes históricos y Derecho comparado) puede verse Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las leyes de presupuestos del Estado*, Valladolid, 1988, pp. 32-40.

¹⁸² Artículo 134.4 CE: "Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos". Y el artículo 56 TRLGP: "1. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el <Boletín Oficial del Estado>. 2. La prórroga no afectará los créditos para gastos correspondientes a servicios o programas que deban terminar en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan".

El Tribunal afronta la problemática derivada de la inclusión, por un lado, en leyes de presupuestos de normas con vocación de permanencia, y, por otro, de disposiciones temporales que pueden adquirir carta de fijeza dada su inclusión reiterada en sucesivas leyes anuales presupuestarias. En relación al primero de esos aspectos, han llegado al Tribunal regulaciones de materias tales como la prohibición de financiar con dinero público las mutualidades no integradas en la Seguridad Social (STC 237/1992), la creación de un complemento retributivo para altos cargos (STC 32/2000) o la preferencia, en la prelación de créditos, de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos vencidos y no satisfechos (STC 109/2001). Y por reiteración permanente en sucesivas leyes presupuestarias, aspectos diversos como la fijación de un límite del importe de las pensiones (STC 134/1987), la incompatibilidad del cobro de la pensión por jubilación con la percepción de otros haberes activos (SSTC 65, 66 y 67/1990) o el establecimiento de la cuantía máxima de las pensiones públicas (STC 83/1993).

El Tribunal, en un primer momento, apunta de forma incidental la duda relativa a si la inclusión reiterada en leyes anuales de presupuestos de disposiciones temporales que gozan de una cierta permanencia pudiera suponer a la larga una forma de sustraer al debate parlamentario ordinario una norma, y ello al amparo del cómodo expediente de tramitarla sistemáticamente por el procedimiento de elaboración más restringido, que es propio de la ley de presupuestos¹⁸³.

Posteriormente, retomando esa duda, manifiesta de forma expresa que la práctica de incluir reiteradas disposiciones temporales en sucesivas leyes presupuestarias no constituye un problema de constitucionalidad sino una cuestión de eficacia temporal de las normas¹⁸⁴.

Por último, considera legítima (artículos 134.2 y 66.2 CE), la inclusión en leyes de presupuestos de normas con carácter general y permanente, siempre y cuando integren el contenido

¹⁸³ STC 134/1987, FJ. 6, *in fine*.

¹⁸⁴ SSTC 65, 66 y 67/1990, FJ. 3.

constitucionalmente definido de tales leyes¹⁸⁵. Por ser ajeno a su jurisdicción, no valora el Tribunal la ejemplaridad técnica de estas prácticas legislativas. Así las cosas, no ha entrado a analizar si de los preceptos de la ley de presupuestos puede predicarse una vigencia temporal o indefinida¹⁸⁶.

3. Las diferentes soluciones que el legislador ha dado al problema y la errónea interpretación que ha hecho de esta jurisprudencia constitucional.

La vigencia temporal o indefinida del texto articulado de las leyes de presupuestos se ha mostrado como una cuestión difícil, tanto a nivel de práctica legislativa como dogmático. Esa dificultad se constata especialmente a la hora de legislar sobre la materia presupuestaria. En los últimos años, el legislador ha ofrecido vacilantes soluciones al mismo problema.

En un primer momento, el legislador llevó a cabo una interpretación del principio de anualidad presupuestaria (artículo 134.2 CE), en el sentido de considerar que de todo el articulado de la ley de presupuestos se podía predicar ese carácter anual. Ello trajo como consecuencia el acudir necesariamente a la reproducción sistemática de señalados preceptos en sucesivas leyes anuales presupuestarias. Esta concepción "anual" de todos los preceptos presupuestarios llevó a que se aprobaran varios Decretos de prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior¹⁸⁷.

¹⁸⁵ SSTC 237/1992, FJ. 5; 83/1993, FF.JJ. 4 y 5; 32/2000, FJ. 6; 109/2001, FJ. 6.

¹⁸⁶ Ahora bien, no ha eludido pronunciarse sobre esta cuestión en otras resoluciones. Muy significativo es su Auto de 18 de septiembre de 1990, en donde al pronunciarse sobre la suspensión de un precepto de vigencia temporal limitada de una Ley de Presupuestos de Canarias, manifiesta: "No es óbice al mantenimiento de la pretendida vigencia teórica de la Ley canaria de Presupuestos para 1990, por cuanto la previsión en concreto ahora cuestionada no presenta, en principio, ese carácter temporal, sino que se trata de una norma que desarrollando y especificando el alcance de la Ley estatal de Incompatibilidades para 1984, no necesariamente queda condicionada por la vigencia temporal de la Ley de Presupuestos. Por tanto, no cabe apreciar la tesis sustentada por el Parlamento de Canarias de la inocuidad del precepto impugnado por los intereses generales atendiendo al carácter limitado de su vigencia, porque no sólo no consta la veracidad de tal afirmación sino que por su propia estructura y contenido se trata de una previsión que reviste carácter permanente".

Con cita de la doctrina sentada en las SSTC 63/1986 y 76/1992, entre otras, el TS en su sentencia de la Sala Social de 11 de febrero de 1994 (Ponente: M. Cachón Villar) afronta el problema del contenido y temporalidad de la Disposición Adicional vigésima primera (en materia de prestaciones por jubilación) de la Ley de PGE para 1985. Lo hace en parte de forma parecida a como lo ha hecho el Tribunal Constitucional. Esto es, analiza si la norma en cuestión puede integrarse dentro del contenido constitucionalmente admisible de la ley presupuestaria; sin embargo, por no ser ajeno a su jurisdicción sí se pronuncia el TS sobre la vigencia temporal o indefinida del precepto. Véase el FD. Séptimo. En el mismo sentido, podemos citar las sentencias de la misma Sala de 27 de abril de 1993 y 29 de abril de 1993.

¹⁸⁷ A los cuales hemos hecho referencia en el apartado II.1.B del Capítulo Segundo. Por ejemplo, en el preámbulo del Decreto-ley 24/1982 se establecía: "Se estima procedente la incorporación a norma permanente de determinados preceptos fiscales que en los últimos años se venían incluyendo en la Ley presupuestaria, así como otros que pretenden mejorar y coordinar disposiciones diversas". Como ha señalado Rodríguez Bereijo, A. ("Sobre

Con posterioridad, en las Leyes de Presupuestos para 1986 (Ley 46/1985) y 1987 (Ley 21/1986), el legislador pareció llegar al entendimiento de que sólo el articulado tendría ese carácter temporal anual, mientras al conjunto de Disposiciones adicionales, salvo mención expresa en contrario, se le podía presumir una vigencia indefinida¹⁸⁸.

Un nuevo rumbo se perfila en leyes de presupuestos posteriores. Con cita de la STC 65/1987, el legislador ha entendido que en la Ley de Presupuestos para 1988 (Ley 33/1987) todos sus artículos están dotados de vigencia indefinida, salvo que, por razón de su naturaleza, se mencione expresamente su carácter anual¹⁸⁹. Lo mismo (citando idéntica jurisprudencia constitucional) se dice en la Ley de Presupuestos para 1989 (Ley 37/1988), si bien aquí se hace expresa referencia a la facultad del propio legislador presupuestario para regular con vigencia indefinida todas aquellas materias que integran el contenido eventual¹⁹⁰. Ese mismo criterio parece consolidarse en las leyes de presupuestos posteriores.

Desde luego, tienen razón algunos autores al denunciar la errónea interpretación que el legislador presupuestario (en los preámbulos de las Leyes 33/1987 y 37/1988) ha hecho de la

técnica jurídica y Leyes de Presupuestos", *Estudios de Derecho y Hacienda, Libro homenaje a César Albiñana García-Quintana*, vol. I, Madrid, 1987, pp. 658-659), a pesar de esa loable intención del legislador, el problema "continuó abierto, reproduciéndose con las normas tributarias incluidas en las Leyes de Presupuestos de los años siguientes".

¹⁸⁸ Así lo ha creído Pelegrí y Girón, J., "Las Disposiciones Adicionales de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986", *HPE*, núm. 97, 1985, pp. 481 y ss. En contra de que el legislador sostuvo ese criterio conforme al cual se condiciona la temporalidad de la vigencia de los preceptos atendiendo a la concreta ubicación sistemática de éstos en la ley de presupuestos, se ha pronunciado Rodríguez Bereijo, A., "Sobre técnica jurídica y Leyes de Presupuestos", *Estudios de Derecho y Hacienda, Libro homenaje a César Albiñana García-Quintana*, vol. I, Madrid, 1987, pp. 652-653 (en este sentido, cita Disposiciones adicionales de la Ley de Presupuestos para 1987 que son normas temporales).

Sin embargo, parece que el propio legislador asume ese criterio cuando afirma en el preámbulo de la Ley de PGE para 1988 (Ley 33/1987): "Como importante novedad sistemática de la Ley desaparece la distinción que venía realizándose en las anteriores Leyes de Presupuestos entre el articulado de la ley al que se entendía dotado de vigencia anual y el conjunto de disposiciones adicionales al que, salvo que específicamente se indicara una vigencia anual, se le presumía una vigencia indefinida con la consecuencia inmediata de 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".

¹⁸⁹ En el preámbulo de esta Ley 33/1987, tras recordar el contenido de la STC 65/1987, se dice: "De esta forma, y partiendo de la consideración de la Ley de Presupuestos como una disposición legal ordinaria, se viene a entender que todos los artículos de la ley en los que no se incluya, por razón de su naturaleza, una mención expresa acerca del carácter anual de su vigencia están dotados de vigencia indefinida"; "Siguiendo esta pauta se han convertido en disposiciones de vigencia indefinida aquellas disposiciones que, con vigencia anual, venían reiterándose en las precedentes Leyes de Presupuestos".

¹⁹⁰ En este sentido, leemos en el preámbulo de esta Ley 37/1988: "La consideración de la Ley de Presupuestos no sólo como una norma que refleja la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal durante el período de un año, sino también como un instrumento de política económica, ha facultado al legislador presupuestario para regular, con vigencia indefinida, todas las cuestiones conexas en que sustenta el planteamiento económico del Gobierno"; "Consecuentemente, no se reiteran en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 las disposiciones de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 de vigencia indefinida".

jurisprudencia constitucional¹⁹¹. De lo sustentado por el Tribunal Constitucional (ahora y por aquel entonces en su sentencia 65/1987) no se le puede llegar a atribuir la doctrina según la cual todo el articulado de la ley de presupuestos, y en especial su contenido eventual, gozan de vigencia indefinida, salvo disposición expresa en contrario. Aquí el legislador puede o no tener razón, pero lo cierto es que ha atribuido al Tribunal Constitucional una doctrina que en ningún caso (expresa o tácitamente) aparece en sus resoluciones, pues éste ha eludido pronunciarse sobre la vigencia temporal de los preceptos presupuestarios, y cuando algo ha dicho sobre los límites temporales al contenido de la ley de presupuestos lo ha hecho en otros términos, esto es, en el marco de su doctrina sobre los límites materiales al contenido de tales normas, como anteriormente indicamos. De todo ello es consciente el propio Tribunal Constitucional, y así lo expresa en su sentencia 76/1992, precisamente al pronunciarse sobre un precepto de la Ley 33/1987, de PGE para 1988¹⁹².

En otros Ordenamientos, el legislador lo ha tenido más fácil. Por ejemplo, en el alemán. De la "Bepackungsverbot" material y temporal del artículo 110.4 GG se llega a la vigencia temporal limitada de los preceptos que tienen su cobijo en la ley anual de presupuestos¹⁹³.

¹⁹¹ Véase Escribano López, F., "La eficacia en el tiempo de las normas tributarias", en *Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma, Homenaje a F. Sainz de Bujanda*, vol. I, Madrid, 1991, p. 321; Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, pp. 83-84.

En estas tesis mantenidas por el legislador, algunos autores han visto los planteamientos que Rodríguez Bereijo ha sustentado acerca de la eficacia temporal de las normas presupuestarias; en este sentido, Falcón y Tella, R., "La ejecución de las directivas de armonización fiscal a través de la Ley anual de Presupuestos: fundamento y límites de esta técnica", *La Ley*, núm. 3, año IV, marzo de 1988, p. 15. Especialmente crítico con esa "falsa" interpretación que el legislador ha hecho de la jurisprudencia constitucional y negando sistemáticamente esas imputaciones, se ha pronunciado Rodríguez Bereijo, A., por ejemplo, en el coloquio celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, recogido en *Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo*, Madrid, 1989, pp. 31-33; o en "La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las Leyes de Presupuestos", *10 anys de Jurisprudència del Tribunal Constitucional*, Parlament de les Illes Balears, 1993, pp. 208-210.

¹⁹² En el FJ 4.a) de esta sentencia dice: "conviene hacer aquí una recapitulación de la doctrina que este Tribunal Constitucional ha elaborado sobre los límites materiales de las Leyes de Presupuestos que, ciertamente y como seguidamente veremos, no son tan amplios como se señala en el preámbulo de la Ley 33/1987, de Presupuestos para 1988, que es, precisamente, la que dio nueva redacción al artículo 130 de la LGT que es objeto de las cuestiones que nos ocupan".

¹⁹³ Si bien, se plantea una excepción que prevé el propio texto constitucional en su artículo 115, conforme a la cual se admite la posibilidad de comprometer gastos para futuros ejercicios presupuestarios. Dice este precepto en su apartado 1: "La toma de créditos y la prestación de fianzas, garantías u otras clases de seguridades que puedan dar lugar a gastos en ejercicios económicos futuros, necesitan una autorización por ley federal que determine o permita determinar el monto de los mismos..." (traducción tomada de Santaolalla López, F., "Normas constitucionales españolas y extranjeras en materia de Hacienda Pública", *HPE*, núm. 59, 1979, p. 300).

Cabe apuntar que esa prohibición temporal también tiene efectos sobre el pasado, pues no pueden aprobarse en ley de presupuestos preceptos con efectos retroactivos. En este sentido, la BVerfGE 87, 153 (179). Resolución que a juicio de García Frías, A. ("Límites materiales y temporales a la Ley de Presupuestos en Derecho alemán", *RDFHP*, núm. 229, 1994, p. 37 en n. 57) ha influido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre irretroactividad en materia presupuestaria.

4. Algunos criterios para afrontar el problema de la eficacia temporal de las normas contenidas en estas leyes.

Con más o menos matices, la doctrina ha llegado a la tesis de que la vigencia temporal anual, a que se refiere el artículo 134.2 CE, debe predicarse de la materia estrictamente presupuestaria, del contenido esencial de la ley de presupuestos. Sin embargo, ha mantenido sus cautelas a la hora de derivar una consecuencia específica en orden a la anualidad o permanencia de las normas integrantes del contenido eventual de la ley de presupuestos.

Dado que el Tribunal nada ha dicho sobre ese problema concreto, y teniendo en cuenta además aquel erróneo entendimiento de la jurisprudencia constitucional por parte del legislador presupuestario¹⁹⁴, puede acudirse a diversos criterios para intentar dar solución al problema de la vigencia temporal de las normas contenidas en las leyes de presupuestos, precisamente a la luz de la sí definida jurisprudencia constitucional sobre límites al contenido material de estas leyes. Sin pretensión de exhaustividad, dos de esos criterios pueden ser los siguientes, el primero pacífico, el segundo problemático.

En primer lugar, la distinción entre normas presupuestarias y tributarias. El alcance del ya clásico principio de legalidad financiera¹⁹⁵ en sus facetas presupuestaria y tributaria pudiera ser útil para dar una solución, al menos intuitiva, al problema. Se considera fuera de duda que las normas estrictamente presupuestarias rigen únicamente durante la vigencia del ejercicio económico presupuestario al que vienen referidas y, en su caso, al de su prórroga (artículo 134.4 CE). En cambio, las normas tributarias, por su contenido y proyección, tienen una sustantividad propia que, en principio, las hace merecedoras de un carácter permanente. De lo dicho, cuando menos, puede derivarse la necesaria vigencia limitada en el tiempo de los

¹⁹⁴ El TS ha tenido en cuenta esa interpretación que el legislador ha hecho de la jurisprudencia constitucional. Véase por ejemplo su sentencia de la Sala social de 9 de febrero de 1994 (Ponente: M. Sampedro Corral), en la que deduce el carácter indefinido de un determinado precepto de la Ley de Presupuestos para 1988, en atención a la doctrina del Tribunal Constitucional y al preámbulo de esa misma ley (FD. Tercero *a* y *b*).

¹⁹⁵ En relación al mismo, nos remitimos al apartado II.2 del Capítulo Tercero de este trabajo.

preceptos estrictamente presupuestarios. Sin embargo, continúa la duda acerca de atribuir de forma generalizada vigencia indefinida a los preceptos referidos al contenido eventual de las leyes de presupuestos, de entre los que se pueden incluir las normas tributarias¹⁹⁶.

En segundo lugar, la distinción entre Presupuesto y ley de presupuestos. De la misma también pudiera derivarse una solución al problema. Sobre la base de una interpretación literal del artículo 134.2 CE, conforme a la cual este precepto consagraría el principio de anualidad referido expresamente al conjunto del Presupuesto pero no de la ley que lo aprueba, por un lado, se podría sostener la vigencia temporal de la materia estrictamente presupuestaria y, por otro, la vigencia indefinida del resto de preceptos cobijados en la ley presupuestaria. A esto último, se llegaría por aplicación de los criterios generales del Ordenamiento jurídico acerca de la vigencia de las normas (artículo 2.1 del Código Civil). Este criterio pudiera parecer impecable. Sin embargo, choca abiertamente con la propia jurisprudencia constitucional, que, recuérdese, en su andadura inicial mantiene con acierto la consideración del Presupuesto y del articulado que lo aprueba como un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de ley¹⁹⁷.

Con base a lo expuesto, la posición que aquí mantenemos es la siguiente. Como regla general, el principio de anualidad debe predicarse de los ingresos previstos y de los gastos autorizados en una concreta ley de presupuestos. Dos excepciones a esa regla general: la prórroga presupuestaria (artículo 134.4 CE) y los créditos para gastos plurianuales, en los términos que prevé la actual Ley General Presupuestaria (artículos 56 y 61, respectivamente). Ahora bien, no debe fijarse una regla general

¹⁹⁶ Se plantea aquí el interesante problema del carácter temporal o permanente de las normas tributarias modificativas dictadas con base a la habilitación del último inciso del artículo 134.7 CE. Tan sólo podemos señalar que no puede fijarse una regla general al respecto, por lo que, creemos, se deberá estar a la manifestación que de forma expresa señale la ley de presupuestos, pero sobre todo a la concurrencia o no de limitación temporal en la habilitación que la ley tributaria sustantiva haga a la ley de presupuestos. Sobre este tema, puede verse la STS (CA, Sala 3ª) de 29 de enero de 1985 (Ponente: J.M. Ruiz-Jarabo Ferrán), donde establece que cualquier modificación tributaria, en cuanto generadora de ingresos para la Hacienda Pública, rige durante todo el período económico para el que se aprueba la ley de presupuestos (Considerando Segundo).

¹⁹⁷ Acerca del problema, casi inadvertido por la doctrina, de la entrada en vigor de los preceptos contenidos en la ley de presupuestos, el TS en su sentencia (CA, Sala 3ª) de 13 de mayo de 1987 (Ponente: J.L. Martín Herrero), partiendo de la consideración de la ley de presupuestos como una sola ley, ha manifestado que no existe base constitucional (ni legal, ni reglamentaria, añade) para considerar sin más que unas normas (las estrictamente presupuestarias) entren en vigor el 1 de enero, y otras que aparecen en el mismo texto legal (las de carácter tributario) en otra fecha distinta. De admitir lo contrario, dice este Tribunal, sería tanto como admitir la escisión de la ley de presupuestos en una ley material y en una ley formal (FD. Segundo).

acerca de la vigencia temporal o indefinida de los demás preceptos de la ley de presupuestos. Ello es así porque la vigencia de la norma va a depender de variados factores. Principalmente, la materia sobre la que verse, la finalidad de la misma, las posibles manifestaciones que sobre este extremo se indiquen en la ley, etc, en definitiva, del contenido dispositivo de esa norma en concreto. Por ejemplo, aunque nada se diga en la ley, si la norma autoriza la modificación de créditos, por su propia esencia, será temporal; o si el precepto modifica el régimen general de contratos del Estado o de la Seguridad Social, por las misma razón, resultará de vigencia indefinida. Naturalmente, la cuestión será más fácil cuando la propia ley de presupuestos señale el régimen temporal o indefinido aplicable.

5. A modo de conclusión.

La función del Tribunal es conocer problemas constitucionales. En este sentido, ha eludido pronunciarse sobre la vigencia de los preceptos contenidos en la ley de presupuestos por tratarse de una cuestión de eficacia de temporal de las normas. El Tribunal, con base a su doctrina sobre límites materiales al contenido de estas leyes, se limita a analizar si las normas controvertidas, por la materia que regulan, pueden integrar su contenido constitucionalmente admisible o posible.

El legislador presupuestario ha ofrecido durante los últimos años soluciones vacilantes a este problema. Además, la actual solución (desde la Ley de Presupuestos para 1987) procede de un erróneo entendimiento de la jurisprudencia constitucional.

Los criterios apuntados (la distinción, por un lado, entre normas presupuestarias y tributarias; y por otro, entre Presupuesto y la ley que lo aprueba) no son definitivos para dar una solución al problema. La posición que sostenemos es la siguiente. Una regla general conforme a la cual la anualidad debe predicarse del contenido mínimo y necesario de la ley, con las excepciones que marca la Constitución y la Ley General Presupuestaria. Sin embargo, es necesario apartarse de una regla general en relación al contenido eventual, pues el carácter

temporal o indefinido de los preceptos que lo integran dependerá de variados factores.