

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y DERECHO PRESUPUESTARIO. CUESTIONES RESUELTAS Y TEMAS PENDIENTES (*)

ALVARO RODRIGUEZ BEREIJO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.—III. EXAMEN DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA: 1. *El problema de la naturaleza y contenido jurídico de la Ley de Presupuestos. La Orden del Ministerio de Hacienda de 6 de mayo de 1992 por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1993 (art. 3.6).* 2. *El problema de los efectos de la Ley de Presupuestos sobre la creación y modificación del ordenamiento tributario: el límite del art. 134.7 CE. La Ley de Presupuestos como vehículo de reformas tributarias. La aplicabilidad del art. 134.7 CE a las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas.* 3. *El carácter de norma jurídica de la autorización presupuestaria de créditos. La distinción entre Ley de Presupuestos y articulado de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. El concepto de autorización presupuestaria como norma jurídica. La distinción entre la fuente de la obligación del Estado (art. 42 LGP) y la fuente del gasto público.* 4. *El problema de la eficacia temporal de las normas (tributarias) contenidas en las Leyes anuales de Presupuestos. Breve alusión al problema desde la dogmática jurídica. Los Preámbulos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1987, 1988 y 1989.* 5. *El problema de la incidencia de la Ley de Presupuestos en la ejecución de Sentencias de condena de la Administración al pago de una suma de dinero (arts. 43, 44 y 45 LGP). La tensión entre el principio de legalidad presupuestaria y el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución en sus propios términos de las Sentencias judiciales firmes. La cuestión polémica de la inembargabilidad de los bienes y caudales públicos (art. 44.1 LGP). El problema de los privilegios procesales de la Hacienda Pública (art. 921 LEC y art. 36.2 LGP). 5 bis. El problema del cumplimiento de las obligaciones legales reconocidas expresamente por la Administración y su condicionamiento por las Leyes de Presupuestos. La tensión entre la legalidad presupuestaria y el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa.* 6. *El problema de la Ley de Presupuestos como vehículo legislativo suficiente para satisfacer el requisito de la reserva de Ley en materia de subvenciones. El caso de las subvenciones en las Leyes de Presupuestos a los Sindicatos más represen-*

(*) Este trabajo es mi colaboración a los *Estudios en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, de próxima publicación, al que ahora se ha agregado una nota bibliográfica final.

tativos. 7. *El problema de las partidas presupuestarias para subvenciones de las Leyes de Presupuestos del Estado como un sistema «paralelo» de financiación (condicionada) de las Comunidades Autónomas. El poder de gasto del Estado y las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Los límites constitucionales del poder de gastar del Estado («spending power») para la autorización de gastos en acciones subvencionales o de fomento.*—IV. TEMAS PENDIENTES. UNA CODA FINAL.—V. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUCCION

Un tema de nuestro tiempo: *Política Legislativa y Leyes de Presupuestos*. 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.

La Constitución española se refiere a los Presupuestos Generales del Estado en dos preceptos distintos: en el artículo 134 se contempla el Presupuesto como institución fundamental de la Hacienda Pública que expresa cifradamente el programa de ingresos y de gastos, soporte de la política del Gobierno. En ese artículo 134 se contienen los aspectos fundamentales que definen el Presupuesto como institución básica del Estado.

El artículo 66 en su apartado segundo se refiere también, incidentalmente, a los Presupuestos al delimitar y definir la función legislativa que corresponde a las Cortes con mención expresa de esa función legislativa que consiste en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

Esos dos aspectos o contenidos que se pueden vislumbrar, desde la perspectiva jurídica, en los Presupuestos, esto es, el Presupuesto como plan o programa de gastos e ingresos y, sobre todo, como ordenación del gasto público del Estado, y el Presupuesto como Ley, han sido objeto a lo largo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de examen detenido desde ambas vertientes: en particular la del artículo 66.2 CE, es decir, en tanto ejercicio de la función legislativa, y que abre una reflexión sobre la política legislativa y las Leyes de Presupuestos, y más concretamente, sobre la utilización del articulado de las Leyes de Presupuestos como vehículo de legislación ordinaria en los más diversos y variados sectores o ámbitos del ordenamiento jurídico.

La creciente utilización de la Ley de Presupuestos como instrumento o vehículo de reformas legislativas ha producido unas consecuencias que los juristas, pero no sólo ellos (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Año 1987, IV Legislatura, núms. 68 a 73, en especial el *Diario de Sesiones*, núm. 70; Memoria del Consejo de Estado del año 1986), han contemplado con preocupación tanto desde el punto de vista de la técnica y de la dogmática jurí-

dica como desde un punto de vista de un buen y ordenado sistema de producción de normas, debido a los efectos perversos que este «desbordamiento normativo» comporta:

a) Perversión (hipertrofia) del carácter y función de la Ley. Creciente pérdida de vocación de generalidad y permanencia de las normas con fuerza y valor de Ley, revestidas cada vez más de una coloración de regulación provisional y ocasional.

— Pérdida de la «*auctoritas*» de la Ley.

Como ha escrito Francisco Tomás y Valiente, «el Estado ya no emplea la Ley sólo para regular en abstracto las relaciones más generales, sino para recubrir y formalizar sus acciones más diversas y singulares. Hay así Leyes de la más heterogénea índole: leyes incentivo, leyes marco, leyes programa, leyes medida, y aún leyes que cumplen las veces de cómodo cajón de sastre, como las Leyes presupuestarias, muchos de cuyos preceptos recuerdan el *edictum traslaticium* como acceso al *edictum perpetuum*».

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.

— Legislación de aluvión, asistemática.

— Continuo vaciamiento de contenido de los grandes cuerpos de la codificación financiera (LGP, LGT, Leyes propias de los Tributos) a través de las Leyes anuales de Presupuestos.

— La Ley de Presupuestos como una Ley tributaria más de cada año, no se sabe si de carácter temporal o permanente.

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.

d) Por último, la desnaturalización misma de la Ley de Presupuestos, que de su significado más prístino de Ley económico-financiera que ordena el plan de ingresos y gastos públicos para un tiempo determinado, que *ordena jurídicamente* (esto es, organiza, programa y controla) toda la actividad financiera del Estado, se convierte en un «*totum revolutum*» en una «*Ley omnibus*» puesta al servicio de las exigencias más coyunturales de la política legislativa de revisión del ordenamiento jurídico.

Por todo ello, un problema ha adquirido relevante protagonismo en nuestro ordenamiento jurídico, a saber, la cuestión de *los límites constitucio-*

nales del contenido de las Leyes de Presupuestos y, en consecuencia, qué interpretación y qué alcance ha de darse al art. 134 CE en sus diferentes determinaciones, en particular a los apartados 1.º, 2.º y 7.º del citado precepto constitucional.

Lo que conlleva preguntarse, en primer lugar, por el problema —viejo en verdad en la historia del Derecho presupuestario europeo desde la segunda mitad del siglo XIX— de la naturaleza, legislativa o no, de la función parlamentaria de aprobación de los Presupuestos, o lo que es igual, por el sentido del principio constitucional de legalidad o competencia presupuestaria (artículo 134.1 CE); y en segundo lugar, por la naturaleza y función de la Ley de Presupuestos y su posición dentro del sistema de producción de normas jurídicas. Problema que va unido inevitablemente al del contenido normativo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de cuál sea su ámbito material, natural y propio y hasta dónde es legítimo utilizar dicha Ley como vehículo de legislación ordinaria para innovar o modificar el ordenamiento jurídico: esto es, 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.

No se trata, claro está, tanto de debatir acerca de si la Ley de Presupuestos es una ley formal o una ley material —polémica que hoy ha perdido gran parte de su sentido histórico— como, por el contrario, de fijar cuál es el lugar de esta *Ley dentro de la Constitución y su sistema de fuentes*, de delimitar su función, su contenido normativo y qué es lo que, constitucionalmente, tal Ley puede o no puede hacer. Y en el bien entendido que la consideración de la Ley de Presupuestos como una Ley ordinaria no supone la inexistencia de *límites jurídicos* a su contenido material posible. Contenido que debe delimitarse partiendo del dato normativo constitucional (art. 134 CE), de la específica función que caracteriza a la Ley de Presupuestos del Estado en su doble consideración de *Ley aprobatoria* del programa anual de ingresos y gastos públicos y de *Ley de dirección y de orientación* de la política económica del Gobierno.

Lo que nos lleva a una primera delimitación del contenido jurídico material propio de la Ley de Presupuestos, a saber: aquellas «disposiciones de naturaleza financiera que sea necesario o conveniente promulgar para la ejecución congruente o simétrica de los estados de gastos e ingresos en el respectivo período anual» (como rezaba en la Exposición de Motivos de la Ley General Presupuestaria de 1977), así como aquellas que de modo directo están enderezadas a ordenar o dirigir la acción y los objetivos de la política económica y financiera del sector público estatal; cuya expresión cifrada, conjunta y siste-

mática son, sustancialmente, los Presupuestos Generales del Estado, cuya parte dispositiva o articulado contiene las normas que van dirigidas a explicar, complementar y dar sentido y alcance a aquéllas previsiones numéricas de gastos y de ingresos.

El estudio de la jurisprudencia constitucional permite constatar un reflejo de esa preocupación por la creciente utilización de las Leyes de Presupuestos como vehículo o instrumento de legislación ordinaria y proporciona abundantes y sugestivos temas de reflexión.

II. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia presupuestaria es ya abundante y puede apreciarse en ella una clara evolución, en sentido restrictivo, ante el fenómeno anteriormente apuntado; aunque, como se verá, su riqueza temática no se limita exclusivamente a este único problema.

Sentencia 27/1981, de 20 de julio, en recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 36, 37, 38 y 43 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1981.

Sentencia 32/1982, de 7 de junio, en recurso de amparo contra la inejecución de la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo condenatoria de la Administración.

Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, en recursos de inconstitucionalidad acumulados contra el art. 28 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1982.

Sentencia 26/1983, de 13 de abril, en recurso de amparo contra actos tácitos, presuntos o de hecho que se imputan al Consejo Superior de Investigaciones Científicas sobre incumplimiento de las decisiones de la Magistratura de Trabajo.

Sentencia 61/1984, de 16 de mayo, en recurso de amparo contra la falta total de ejecución de Sentencia de la Magistratura de Trabajo.

Sentencia 67/1984, de 7 de junio, en ejecución de Sentencias dictadas por Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.

Sentencia 20/1985, de 14 de febrero, en recurso de inconstitucionalidad contra el Capítulo 04, Artículo 48, Concepto 483, del Anexo III, Sección 19, Servicio 01, estado de gastos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1983.

Sentencia 26/1985, de 22 de febrero, en recurso de inconstitucionalidad

contra el Capítulo 04, Artículo 48, Concepto 483, del Anexo III, Sección 19, Servicio 01, del estado de gastos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984.

Sentencia 14/1986, de 31 de enero, en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, de 22 de junio de 1983.

Sentencia 63/1986, de 21 de mayo, en recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Sección 33 (Fondo de Compensación Interterritorial) de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1982, 1983 y 1984.

Sentencia 146/1986, de 25 de noviembre, en conflictos positivos de competencia promovidos por la Comunidad Autónoma de Galicia por la participación en planes de Acción Social.

Sentencia 19/1987, en cuestión de inconstitucionalidad sobre los arts. 8, 9 y 13 y Disposición Transitoria 1.^a de la Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, de 21 de diciembre de 1983.

Sentencia 65/1987, de 21 de mayo, en recurso de inconstitucionalidad contra el art. 52 y Disposición Adicional 5.^a de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984.

Sentencia 126/1987, en cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas relativas a la Disposición Adicional 6.^a, 3 de la Ley sobre Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Financiera y Tributaria, de 29 de junio de 1983.

Sentencia 134/1987, de 21 de julio, en cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas respecto de los arts. 51, 12.1 y Disposición Adicional 5.^a de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984.

Sentencia 65/1990, de 5 de abril, en cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 52 y Disposición Adicional 29.^a de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984 y 1985, respectivamente. (Idénticas a ésta las SSTC 66/1990 y 67/1990.)

Sentencia 96/1990, de 24 de mayo, en recursos de inconstitucionalidad acumulados contra diversos preceptos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

Auto del Pleno 329/1990, de 18 de septiembre, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 824/1990 contra el art. 18.2 y Disposición Transitoria 11.^a de la Ley del Parlamento de Canarias de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1990.

Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, en recursos de inconstitucionalidad acumulados contra diversos preceptos y partidas presupuestarias de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989.

Sentencia 76/1992, de 26 de mayo, en cuestiones de inconstitucionalidad

suscitadas contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 que modifica la redacción del art. 130 de la Ley General Tributaria.

Sentencia 237/1992, de 15 de diciembre, en recursos de inconstitucionalidad acumulados del Gobierno Vasco y de la Junta de Galicia contra determinados preceptos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

Sentencia 83/1993, de 8 de marzo, en cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de Justicia del País Vasco contra diversas Leyes de Presupuestos Generales del Estado que establecen límites cuantitativos a las pensiones públicas. (Reitera la doctrina anterior y en particular la contenida en la STC 134/1987.)

Sentencia 206/1993, de 22 de junio, en cuestión de inconstitucionalidad de la Audiencia Provincial de Navarra contra el inciso final del último párrafo del art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Sentencia 116/1994, de 18 de abril, en cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas contra la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra, art. 46.1. (Idéntica a ésta, a la cual se remite, la STC 149/1994.)

Sentencia 178/1994, de 16 de junio, en recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, Disposición Final 10.^a que suprime las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público.

Sentencia 195/1994, de 28 de junio, en cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas contra los arts. 111.3 y 128.5 de la Ley General Tributaria en la redacción dada a los mismos por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992.

Sentencia 294/1994, de 7 de noviembre, en recursos de amparo acumulados contra Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Asturias que declararon inadmisibles los recursos contencioso-administrativos frente a denegación presunta por silencio administrativo del Director de Personal del Ministerio de Defensa relativa a reclamación de cantidades. (Idéntica a ésta, a la cual se remite, la STC 8/1995.)

III. EXAMEN DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA

De ella, voy a hacer muy breve reseña mencionando la doctrina de algunas Sentencias que constituyen, dentro de esta larga lista, lo que podríamos denominar los *leading cases* de la jurisprudencia constitucional sobre Presupuestos o sobre materia financiera y presupuestaria, que, para una mayor claridad de la exposición, agruparé en los siguientes apartados temáticos.

1. *El problema de la naturaleza y contenido jurídico de la Ley de Presupuestos. La Orden del Ministerio de Hacienda de 6 de mayo de 1992 por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1993 (art. 3.6)*

— STC 27/1981, FJ. 2.º

— STC 84/1982, FJ. 3.º

— STC 65/1987, FFJJ. 3.º, 4.º y 5.º

— STC 65/1990, FJ. 3.º

— STC 76/1992, FJ. 4.º y voto particular del magistrado Luis López Guerra.

— STC 178/1994, FJ. 5.º (y votos particulares de los magistrados Vicente Gimeno y Luis López Guerra, al que se adhieren Miguel Rodríguez-Piñero y Pedro Cruz Villalón, respectivamente).

— STC 195/1994, FJ. 3.º (y votos particulares de Vicente Gimeno Sendra y de Luis López Guerra al que se adhiere Pedro Cruz Villalón).

El primero es el problema de la naturaleza y del contenido jurídico de las Leyes de Presupuestos. La primera de las Sentencias, que abre esta larga jurisprudencia es la 27/1981, en el Fundamento jurídico segundo; la Sentencia 84/1982 (ponente, Francisco Rubio Llorente), en el Fundamento jurídico tercero, y en la Sentencia 65/1987, Fundamentos jurídicos tercero, cuarto y quinto.

El problema se aborda desde el primer momento en la Sentencia 27/1981 (ponente, Plácido Fernández Viagas) al resolver sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley de Presupuestos para 1981; el Tribunal examina la cuestión de la naturaleza de la Ley de Presupuestos y su encaje dentro de los arts. 66.2 y 134 de la Constitución, pues se impugnaba en el recurso que en la Ley de Presupuestos se hubiesen regulado, mediante preceptos incluidos en su articulado, determinadas materias referidas a Seguridad Social, régimen de clases pasivas y modificación de tributos. El argumento que constituía el apoyo de la demanda descansaba en la tesis de la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos como Ley en sentido formal, carente de contenido jurídico propio, es decir, que no puede contener normas jurídicas sustantivas en sentido estricto (esto es, no Ley en sentido material) y que, en tanto Ley formal, no tenía aptitud para modificar o penetrar en el ordenamiento jurídico sustantivo preexistente.

En esa Sentencia el Tribunal deja sentado lo que va a ser después doctrina reiterada en Sentencias posteriores. Configura la Ley de Presupuestos como una Ley específica, propia, que posee ciertas características peculiares que la

distinguen o cualifican respecto a las demás Leyes, en cuanto que tiene un contenido específico constitucionalmente determinado; es una Ley de efecto esencialmente temporal y constituye, al mismo tiempo, el vehículo de la dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, es decir, la función que en la doctrina constitucionalista se denomina como Leyes de «*indirizzo politico*».

Como lo que se discutía en el recurso era si esta Ley de Presupuestos es una Ley en sentido propio, y por tanto apta para regular aspectos sustantivos del ordenamiento jurídico, el Tribunal Constitucional dice que, al margen de la polémica doctrinal, ya superada, acerca de la «Ley en sentido formal y material», es una Ley del Parlamento en la función peculiar de su aprobación, función que el artículo 66.2 de la Constitución enuncia como «una competencia específica desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado». Esta elíptica y algo ambigua declaración que, no obstante, inequívocamente adscribe la función presupuestaria y la Ley de Presupuestos dentro de la función legislativa que regula el artículo 66 CE, no puede conducir sino a su calificación como Ley. Sin embargo, ha sido entendida en la doctrina de forma muy distinta. No faltan autores que entienden que con esta expresión, contenida en el Fundamento jurídico segundo de la Sentencia, el Tribunal Constitucional se inclina por conceptualizar la Ley de Presupuestos como una Ley sólo en sentido formal, y que la función de aprobación de los Presupuestos no es, propiamente, ejercicio de la función legislativa de *hacer Leyes*.

Pero el Tribunal Constitucional adscribe claramente, aun subrayando sus peculiaridades, la Ley de Presupuestos a la genérica función legislativa, pues no debe perderse de vista que las afirmaciones del Tribunal en este punto vienen motivadas precisamente porque la tesis que sostenían los recurrentes para argumentar su demanda de inconstitucionalidad era, apoyándose en la concepción del Presupuesto como Ley meramente formal y en una interpretación textual del art. 66.2 CE, que había que diferenciar netamente «la aprobación de los Presupuestos» del «ejercicio de la función legislativa». Tesis que el Tribunal rechaza explícitamente.

La singularidad o especificidad de la Ley de Presupuestos la hace derivar el Tribunal Constitucional no de que no sea una verdadera Ley formal (aprobada por el órgano a quien compete constitucionalmente la función legislativa y siguiendo el *iter* procedimental establecido para la emanación de las Leyes), o lo que es lo mismo, de una verdadera función legislativa, cuestión que el Tribunal considera en estos momentos superada, pues «la equivalencia de la Ley de Presupuestos como Ley en sentido formal no traduce la realidad de este momento», sino de tres notas singulares, a saber:

a) Del carácter instrumental del Presupuesto en relación con la política económica (cualificación de la Ley de Presupuestos como «vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno»).

b) De las normas que regulan el procedimiento parlamentario de debate y aprobación de la Ley de Presupuestos, que limitan la iniciativa legislativa parlamentaria y el derecho de enmienda y restringen, por consiguiente, los derechos y competencias del Parlamento (art. 134.5 y 6 CE; Reglamento del Congreso de los Diputados, arts. 133 a 135, y Reglamento del Senado, arts. 148 a 151, que si bien reconocen la especialidad de la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos lo incluyen de manera inequívoca *dentro* del procedimiento legislativo y no en otra función parlamentaria distinta).

c) Del carácter esencialmente temporal que tiene la Ley de Presupuestos (art. 134.2 CE).

Sin embargo, esta cuestión, que se suscita de manera recurrente en algunos recursos posteriores, va a ser zanjada de manera definitiva en la Sentencia 65/1987, de 21 de mayo (ponente, Luis López Guerra), que constituye propiamente el *leading case* que marcará toda la doctrina posterior del Tribunal Constitucional sobre lo que es la Ley de Presupuestos dentro del sistema de fuentes y cuál es su contenido constitucional mínimo exigible.

En esta Sentencia, y a partir de ella, se modula claramente la inicial posición del Tribunal Constitucional, más laxa y permisiva, respecto a los límites de la Ley de Presupuestos, límites que se mueven entre dos determinaciones constitucionales: una positiva, el art. 134.2 CE (lo que necesariamente tiene que contener la Ley de Presupuestos: el programa de previsión de ingresos y de autorización de gastos) y otra negativa, el art. 134.7 CE (no puede crear tributos ni tampoco modificarlos si no está habilitada expresamente para ello). Una posición más permisiva que parecía latir en la STC 27/1981 (dentro del respeto a esos dos límites extremos, la Ley de Presupuestos puede regular cualquier otra materia como una Ley ordinaria más) es cerrada ahora, a partir de esta Sentencia, introduciendo una nueva exigencia o límite ya enunciado en la STC 63/1986, FJ. 12 (ponente, Gloria Begué): que las disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria contenidas en la Ley de Presupuestos tienen que «guardar *directa relación* con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan», de modo que su inclusión en los Presupuestos «resulte *justificada*».

En la Sentencia 65/1987, FJ. 4.º, el Tribunal subraya varios aspectos: en primer lugar, la adscripción de la función presupuestaria dentro de la función legislativa definida en el artículo 66.2 CE y, por tanto, la conceptualización de la Ley de Presupuestos como una Ley más; pero, al mismo tiempo, subraya la es-

pecificidad de esta Ley desde el punto de vista de su competencia, desde el punto de vista de su tramitación parlamentaria y, de las limitaciones que a la iniciativa libre del Parlamento y a su capacidad de enmienda y modificación establecen la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras; y, por último, la especificidad derivada de su propio contenido, que viene delimitado en el artículo 134.2 de la Constitución, que establece un contenido mínimo, necesario e indisponible de la Ley de Presupuestos, constituido por el programa anual de ingresos y de gastos; contenido mínimo que, sin embargo, no es posible considerar, dice el Tribunal, como exclusivo y excluyente, de modo que impida que en las Leyes de Presupuestos se contengan disposiciones que no coincidan exactamente con dicho contenido.

De esta manera, el Tribunal Constitucional viene a aceptar la construcción dogmática tradicional, una vez superadas las viejas y tradicionales concepciones ya formuladas en Alemania por Laband sobre el Presupuesto, como una Ley en sentido pleno con contenido normativo o jurídico, contenido normativo que tiene un núcleo esencial, lo que podríamos llamar un núcleo duro, indisponible e indispensable en toda Ley de Presupuestos en el sentido de que no puede faltar, de tal manera que si faltase, esa Ley no sería Ley de Presupuestos. Este tema de qué aspectos hacen que una determinada Ley tenga o no naturaleza de presupuestaria en el sentido constitucional del término (art. 134 CE) se planteó incidentalmente en otra Sentencia distinta que, concretamente examinaba la impugnación de la Ley 5/1983 de Medidas Urgentes en Materia Financiera y Presupuestaria: la STC 126/1987 (ponente, Gloria Begué Cantón).

El Tribunal hubo de pronunciarse sobre ello porque uno de los argumentos de la demanda, interpuesta por el Gobierno Vasco, consistía en extender a esa Ley las restricciones que el artículo 134 CE en sus apartados 5, 6 y 7, establece al contenido de las Leyes de Presupuestos, y se impugnaban determinados contenidos de aquella Ley de medidas extraordinarias y urgentes, tratando de extender a ella las limitaciones establecidas por la Constitución respecto del contenido posible de las Leyes anuales de Presupuestos. El Tribunal Constitucional rechazó la argumentación diciendo (FJ. 5.º) que aquella no era una Ley presupuestaria, que no lo era ni por su contenido, porque faltaba de ese contenido esencial, necesario e indisponible que cualifica a toda Ley como presupuestaria, es decir, un programa anual de ingresos y de gastos. Y el Tribunal fija con precisión qué ha de entenderse por «Ley de Presupuestos» en el sentido constitucional del término *ex art. 134 CE*: «Es aquella que, como *núcleo fundamental*, contiene la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, es decir, las previsiones de ingresos y las autorizaciones de gastos para un ejercicio económico determinado. Y si bien dentro de la misma —continúa di-

ciendo el Tribunal Constitucional— es posible incluir materias que *no siendo estrictamente presupuestarias* inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la condicionan, ello sólo puede efectuarse dentro de *ciertos límites* —derivados de la propia Constitución en el caso de los tributos—, y ni tal inclusión puede *desvirtuar el contenido primordial* que caracteriza a dicha Ley, ni de ella se sigue que *dichas materias* hayan de formar necesariamente parte de su contenido y no puedan ser reguladas por una Ley ordinaria.»

Y además tampoco lo era, dice el Tribunal Constitucional, por el procedimiento seguido en su tramitación legislativa, dado que las Leyes de Presupuestos, por mandato constitucional objeto de desarrollo en los Reglamentos de las Cámaras, tienen un procedimiento de tramitación parlamentaria distinto que, en esencia, significa que se restringen los poderes de las Cámaras frente al poder del Ejecutivo, no sólo a fin de respetar la iniciativa política que corresponde al Gobierno en materia económico-presupuestaria, sino para preservar otro valor que tradicionalmente ha sido destacado por la literatura hacendística, esto es, la intangibilidad del programa económico del Gobierno que tiene su reflejo en toda Ley de Presupuestos, en la medida en que la función de gobierno y dirección de la política económica corresponde constitucionalmente al Gobierno y no al Parlamento. La función del Parlamento es controlar la acción del Gobierno, pero nunca sustituir a éste en la dirección de la política económica.

De aquí que, tradicionalmente, en todos los países de régimen democrático parlamentario las facultades de enmienda y modificación de los grupos parlamentarios cuando ello afecta a los Presupuestos del Estado sean enormemente restringidas. ¿Por qué? Porque en la medida en que el Presupuesto es la expresión cifrada de la política económica del Gobierno (el esqueleto del Estado en cifras), corresponde al Gobierno dirigir la política que es de su responsabilidad. Desde luego ello puede dar lugar al rechazo de la Ley de Presupuestos, a una crisis política, a mociones de censura, pero eso habrá de resolverse por los cauces que el sistema parlamentario tiene establecidos para las crisis de gobierno, pero nunca a que el Parlamento dirija la política económica o haga la política económica, lo cual corresponde en exclusiva al Gobierno.

En la STC 65/1987, el objeto del recurso versaba precisamente sobre si era admisible que en el articulado de la Ley de Presupuestos se contuviesen determinadas regulaciones, en aquel caso concreto se trataba de regulaciones en materia de Seguridad Social, regulación de pensiones, límites de las pensiones, etcétera. Allí el Tribunal hace por vez primera, de manera acabada, esta distinción importante entre un núcleo esencial y un núcleo disponible o eventual de las Leyes de Presupuestos. ¿Qué quiere decir esto de núcleo disponible?,

¿acaso que es un núcleo disponible *ad libitum* para el Gobierno cuando elabora el proyecto de Ley de Presupuestos? En modo alguno; es, ciertamente, un límite muy flexible que permite al Gobierno incluir otros contenidos normativos distintos del mero programa de ingresos y gastos, pero siempre y cuando ese contenido eventual y disponible guarde una relación directa con los estados numéricos de previsión de ingresos o gastos o con la orientación y la dirección de la política económica que corresponde al Gobierno.

De forma que, aunque el núcleo duro, el esencial e indisponible porque no puede faltar, de la Ley de Presupuestos viene delimitado por el artículo 134.2 de la Constitución, es decir, el programa de ingresos y gastos, contenido en la parte cifrada o numérica y en el articulado por aquellas disposiciones que se refieren a dicho programa económico-financiero, normas referentes al manejo y distribución de los créditos presupuestarios; pueden contenerse, además, en las Leyes de Presupuestos, otras normas distintas siempre y cuando guarden relación o con esos programas financieros de ingreso o de gasto, o con la orientación y la ejecución de la política económica del cual ese programa presupuestario es mera traducción financiera.

Pero lo que sí rechaza abiertamente el Tribunal en esta Sentencia es que el contenido de la Ley de Presupuestos que se deduce del art. 134.2 CE («un contenido mínimo, necesario e indisponible»), como lo califica el Tribunal Constitucional) sea *exclusivo* y *excluyente*; es decir, que la Ley de Presupuestos Generales del Estado *no pueda contener otras normas* que las *estrictamente* referentes al plan de gastos e ingresos para un año determinado, «impidiendo que la Ley de Presupuestos contenga disposiciones que no coincidan exactamente con ese contenido» (FJ. 4.º). Antes al contrario, el carácter funcional que cabe atribuir a la Ley de Presupuestos Generales del Estado como Ley de «*indirizzo*» político-económico, implica, según el Tribunal Constitucional, una ampliación del contenido normativo constitucionalmente posible de la Ley de Presupuestos Generales del Estado que permite incluir en su articulado «disposiciones relativas a materias no asimilables *directamente* al estado de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, *pero de conveniente regulación conjunta con ese núcleo*, por su *relación técnica e instrumental* con el mismo, a efectos de la orientación de la política económica» (Fundamento jurídico 4.º).

Esto lo deduce la Sentencia 65/1987 del dato positivo que la Constitución establece *sólo* una única limitación a la disponibilidad del legislador en materia tributaria, referida a la creación de tributos (art. 134.7 CE). Por lo que —parece razonar implícitamente *a contrario sensu* el Tribunal Constitucional— sobre *las demás* materias del ordenamiento jurídico la Ley de Presupuestos opera como *legislador libre y no vinculado*, sin que de la delimitación constitucional del contenido de la Ley de Presupuestos (art. 134.2 CE) pueda deducirse «una

estricta exclusión de la Ley de Presupuestos de toda materia distinta de las previsiones del art. 134.2, *ya que tal exclusión no se encuentra recogida por la Norma constitucional*, y, por el contrario, resulta incompatible con el papel que cumple la Ley de Presupuestos» como vehículo de orientación y dirección de la política económica que corresponde al Gobierno. (Véase el voto particular del magistrado Luis López Guerra —ponente que fue de esta Sentencia— a la STC 76/1992, que luego reiterará, junto con Pedro Cruz Villalón, en las SSTC 178/1994 y 195/1994.)

Este entendimiento amplio del límite material al contenido de la Ley de Presupuestos que se deduce de la STC 65/1987, será tomado como apoyo y referencia por el propio legislador para tratar de fijar de una manera «sistemática» el cada vez más heterogéneo contenido de las Leyes de Presupuestos y resolver las dudas respecto de la vigencia en el tiempo de dichas normas (véase el Preámbulo de la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado para 1988). Hasta el punto de que en la STC 76/1992 el Tribunal Constitucional se verá obligado a advertir que «los límites materiales de las Leyes de Presupuestos, ciertamente, *no son tan amplios como se señala en el Preámbulo de la Ley 33/1987, de Presupuestos para 1988*». (Véase, *infra*, la cita textual de dicho Preámbulo.)

Introduce, así, el Tribunal Constitucional, a través de su tarea de interpretación constitucional, un nuevo límite al contenido eventual o no necesario de las Leyes de Presupuestos, el concepto de «materias conexas» a la estrictamente presupuestaria. Concepto indeterminado que, caso a caso, se irá perfilando en la jurisprudencia posterior del Tribunal Constitucional, como veremos seguidamente, hasta culminar en la STC 76/1992, de 14 de mayo (ponente, Fernando García-Mon) que constituye un nuevo «*leading case*» en esta materia.

Esta distinción ha sido criticada por la doctrina, alarmada por la creciente utilización de la Ley de Presupuestos como vehículo ordinario de legislación en todas las materias, debido a su ambigüedad o escasa precisión o, si prefieren ustedes, a los límites excesivamente laxos que la propia doctrina del Tribunal Constitucional parece haber fijado al contenido posible o eventual de las Leyes de Presupuestos, puesto que será difícil que una disposición de carácter general no guarde relación (salvo supuestos extremos y flagrantes) con la política económica del Gobierno en que los Presupuestos se inspiran. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no ha dejado de subrayar siempre, de forma cautelosa si se quiere como procura hacer en sus Sentencias, que ello no significa que cualquier contenido jurídico sea constitucionalmente posible a través de las Leyes de Presupuestos.

No cabe por tanto descartar, se advierte claramente en la Sentencia 65/1987, FJ. 5.º, la posibilidad de que la inclusión injustificada de materias no

relacionadas con la disciplina presupuestaria suponga una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir las facultades de examen o enmienda sin base constitucional, por lo que, cuando la cuestión se plantee, será necesario examinar si las regulaciones contenidas en el articulado de la Ley de Presupuestos se encuentran relacionadas directamente, como se señala en la doctrina del Tribunal Constitucional —y cita la STC 63/1986, de la que esta Sentencia es la cristalización definitiva—, bien con las previsiones de ingreso y habilitaciones de gasto, bien con los criterios de política general en que las previsiones presupuestarias se sustentan; en el presente caso, sin embargo, añade, no se ha producido extralimitación alguna y, por tanto, se desestima la inconstitucionalidad que se pretende por este motivo.

Posteriormente, en la Sentencia 65/1990, de 5 de abril, FJ. 3.º (ponente, Alvaro Rodríguez Bereijo), se dijo, con mención expresa por vez primera del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE: «Aunque ciertamente no cualquier regulación puede ser el contenido normativo constitucionalmente admisible de las Leyes de Presupuestos, pues aquélla ha de guardar una directa relación con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos o con los criterios de política económica en que se sustenta, ni tampoco cabe descartar que la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria mediante las leyes anuales pueda, por la incertidumbre que origina, afectar al principio constitucional de seguridad jurídica.»

Subrayo estas dos cautelas que son, ciertamente, *obiter dicta* del Tribunal Constitucional, pero que advierten a las claras de la preocupación del Tribunal Constitucional, ya desde entonces, por el problema del desbordamiento normativo de las Leyes de Presupuestos y por su utilización abusiva como vehículo de legislación ordinaria; de forma que aunque el límite constitucional fijado por el Tribunal Constitucional sea amplio y las conexiones que el Tribunal exige para que una materia pueda ser incluida en la Ley de Presupuestos puedan considerarse abiertas y flexibles, esto no quiere decir que no exista ningún límite constitucional, por laxo que sea, y que cuando la cuestión se plantee de forma más directa habrá de ser objeto de un pronunciamiento más claro y definitivo por parte del Tribunal Constitucional.

Esto es lo que ocurrió, posteriormente, con la capital STC 76/1992 (ponente, Fernando García-Mon) y posteriormente la STC 195/1994 (ponente, Carles Viver Pi-Sunyer) que por vez primera en la jurisprudencia constitucional, declararon la inconstitucionalidad y nulidad, por razones de carácter formal, de ciertas modificaciones de preceptos de la LGT (el art. 130 y los arts. 111.3 y 128.5) que habían sido realizadas mediante el articulado de las Leyes de Presupuestos, por infracción de los límites del art. 134.2 de la Constitución.

En el FJ. 4.º de la STC 76/1992 se hace, en primer lugar, una recapitulación de la doctrina del Tribunal sobre los límites materiales de la Ley de Presupuestos y, dando una nueva vuelta de tuerca, se introduce una restricción muy significativa a la aplicación del concepto indeterminado de «materia conexas con la estrictamente presupuestaria» de la jurisprudencia constitucional, pues no obstante reconocer que la norma cuestionada (el art. 130 LGT) está relacionada con la recaudación de los tributos, que es necesaria para que se cumplan las previsiones de ingresos que condicionan la realización de los gastos, «esta incidencia en una materia propia de la Hacienda General *no es suficiente* para poder afirmar que se dé la *necesaria conexión directa* de la norma en cuestión con el Presupuesto en sentido estricto o con los criterios de la política económica del Gobierno, pues es ante todo y sobre todo una norma de atribución a un órgano judicial de una función garantizadora de un derecho fundamental, la inviolabilidad de domicilio y de fijación de las condiciones de ejercicio de dicha competencia». Seguidamente analiza el precepto cuestionado de la LGT a la luz de dicha doctrina y concluye que «resulta claro su carácter de norma general del régimen jurídico aplicable a todos los tributos [del art. 130 LGT allí cuestionado] cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es sólo accidental y secundaria y, por ende, insuficiente para legitimar su inclusión en la 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*». Afirmación esta última cargada de significación, en tanto expresiva de la preocupación del Tribunal Constitucional por los desbordamientos normativos de las Leyes de Presupuestos, convertidas en algo así como el edicto del pretor que se renueva cada año.

Idéntica doctrina y conclusión servirá al Tribunal en la posterior STC 195/1994 para declarar inconstitucionales y nulos los arts. 111.3 y 128.5 de la LGT, «ciertamente —se dice en el FJ. 3.º— cualquier norma tributaria tiene algún grado de conexión con la previsión de ingresos del Estado, pero sólo si tienen relación directa con ella pueden incluirse en las Leyes de Presupuestos. La solución contraria *acabaría por confundir “Ley presupuestaria” y “Ley tributaria” y desbordaría la función que a aquélla reserva el art. 134.2 CE*», subrayando el Tribunal que se trata, en el caso de «sendas reglas generales del procedimiento de gestión, principios generales de los procedimientos de liquidación y recaudación de los tributos consagrados en la LGT... *con vocación de incorporarse de manera estable o permanente* a las obligaciones propias de ciertas entidades colaboradoras de la Administración Tributaria... *afectando además a derechos constitucionales reconocidos, distintos del de propiedad, como el de la intimidad personal y familiar*». Y en la STC 178/1994 (ponente, Pedro Cruz Villalón), para declarar inconstitucional y nula la Disposición Final

de la Ley de Presupuestos para 1990 que suprime las Cámaras de la Propiedad Urbana, «que no puede encuadrarse en lo que este Tribunal ha definido como núcleo mínimo, necesario e indisponible de las Leyes de Presupuestos» y tratándose de una materia distinta a la estrictamente presupuestaria no cumple con los requisitos de conexión exigidos por el Tribunal para su legítima inclusión en la Ley de Presupuestos, puesto que: no guarda relación directa con los ingresos y gastos del Estado ni tampoco con los criterios de la política económica en que se inspira el Presupuesto y, por último, tampoco puede entenderse que sea complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto.

2. El problema de los efectos de la Ley de Presupuestos sobre la creación y modificación del ordenamiento tributario: el límite del art. 134.7 CE. La Ley de Presupuestos como vehículo de reformas tributarias. La aplicabilidad del art. 134.7 CE a las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas

- STC 27/1981, FFJJ. 2.º, 3.º y 4.º [doctrina del ATC 239/1990].
- STC 116/1994, FFJJ. 5.º y 6.º y votos particulares.

Otro problema muy ligado al anterior, es el referente a los efectos de las Leyes de Presupuestos sobre la modificación del ordenamiento jurídico tributario, y más en concreto, sobre modificaciones de las Leyes propias de cada tributo realizadas a través de normas contenidas en el articulado de las Leyes anuales de Presupuestos. La Constitución establece, al respecto, un límite explícito y terminante en el artículo 134.7, en donde se dice que «las Leyes de Presupuestos no podrán crear tributos, podrán modificarlos cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea expresamente».

De forma que la Constitución ordena dos cosas: en primer lugar, prohíbe la creación de tributos mediante Leyes de Presupuestos, es decir, la creación de nuevas figuras tributarias. No sólo lo que la doctrina y la dogmática tributaria alemanas llaman inventar nuevos impuestos a través de Leyes anuales de Presupuestos, sino también la modificación de los hechos imposables o de los elementos esenciales del mismo que impliquen una creación de un tributo nuevo y distinto que no estaba previsto legalmente en las Leyes sustantivas que componen el sistema tributario; pero no impide la modificación de las Leyes propias de cada tributo a través de las Leyes anuales de Presupuestos, solamente las somete a un requisito: el de la habilitación previa de la misma Ley tributaria sustantiva de forma que sea ésta la que determine el alcance de la penetración de la Ley de Presupuestos en el ordenamiento del tributo preexistente.

Las razones que justifican esta limitación son viejas y enraizadas en el principio de legalidad tributaria (arts. 31.3 y 133 CE), del cual el precepto contenido en el art. 134.7 CE —más allá de su ubicación sistemática en el Texto constitucional— constituye una integración o complemento como norma general del sistema de fuentes del ordenamiento tributario. Son, de una parte, y por las razones a que antes me refería cuando aludía a la preocupación que la utilización de las Leyes de Presupuestos suscita desde el punto de vista jurídico, el tradicional recelo a la utilización de los *riders* o *cavaliers budgétaires*, es decir, las normas tributarias escondidas y metidas como al paso de ese «caballo» que corre todos los años y que se llama «Ley de Presupuestos». (Véase, al respecto, las reflexiones expuestas en el voto particular de Alvaro Rodríguez Berejo a la STC 116/1994.)

Respecto de esta cuestión, el Tribunal se ha pronunciado en la primera de las Sentencias dictadas en la materia, la Sentencia 27/1981, en donde se examinaba una modificación introducida en la Ley del Impuesto sobre la Renta mediante la Ley de Presupuestos para 1981.

Y, en síntesis, la Sentencia 27/1981, después de delimitar qué se entiende por Ley tributaria sustantiva y dar un concepto mucho más amplio que el que inicialmente se había apuntado por algunos primeros comentaristas de la Constitución, esto es «cualquier Ley (“propia” del impuesto o modificadora de ésta) que, exceptuando la de Presupuestos, regule elementos concretos de la relación tributaria» (FJ. 3.º), dice que el término «podrá modificarlo cuando una Ley tributaria sustantiva así lo establezca expresamente», ha de entenderse no como cualquier alteración o modificación en la regulación que afecte a los elementos de un determinado impuesto o a la cuantía de la deuda tributaria, sino como una modificación con sustantividad propia, de forma que no entran dentro del límite constitucional del 134.7, lo que en términos de la doctrina de esa Sentencia se denominan «meras adaptaciones del tributo a la realidad». De esta manera, el Tribunal viene a entender que modificaciones de un tributo en el sentido constitucional del término son sólo aquellas modificaciones de una cierta entidad, sustanciales o profundas. Como, exactamente, se dice en el FJ. 2.º: «La cuestión sustancialmente controvertida —si la supuesta modificación de tributos que estos preceptos [de la Ley de Presupuestos] entrañan está o no habilitada en la forma constitucionalmente requerida— no puede ser abarcada en su integridad si se elude el examen del significado del término “modificación”, respecto del que caben diversas interpretaciones, desde la muy estricta que quisiera asimilarlo a cualquier variación en no importa cual de los elementos integrantes del tributo o, al menos, a cualquier variación que redunde en la cuantía de la deuda tributaria, hasta una interpretación muy lata, que concluyese en que la Cons-

titución se refiere sólo a aquellas modificaciones que supongan un cambio total en la naturaleza del impuesto.»

Instalado en este eclecticismo, el Tribunal rechaza esta última interpretación «que significaría reconducir la modificación a la creación de tributos, cuando la Constitución se refiere a ambos como supuestos independientes». Y tras una inteligencia del precepto del art. 134.7 CE a la luz del debate parlamentario del que surgió su redacción definitiva, «en el curso del cual se contemplaron tanto las razones de flexibilidad del sistema tributario... a fin de servir a una política congruente, dotando al Poder Ejecutivo de instrumentos adecuados para realizarla, como la buena ordenación de la Hacienda Pública, que otros detectaban en nuestra tradición legislativa y que exigiría que no se utilicen los Presupuestos para introducir modificaciones que corresponden a las Leyes tributarias sustantivas». «La conclusión definitiva del debate, plasmada en el texto a cuyo examen nos contraemos, parece significar *una cierta solución de compromiso* que, en tanto prohíbe indiscriminadamente la creación de tributos en la Ley de Presupuestos, permite su modificación, *aunque se trate de alteraciones sustanciales y profundas del impuesto*, siempre que exista una norma adecuada que lo prevé y, *en todo caso, no obsta a un tratamiento en la Ley presupuestaria de mera adaptación del tributo a la realidad.*»

Por tanto —se añade en el Fundamento jurídico siguiente—, «cuando se trate de una variación de un impuesto, *que no consista en la mera adecuación circunstancial del mismo*, habrá de cumplirse, necesariamente, la exigencia constitucional de que la modificación aparezca prevista en una Ley tributaria sustantiva».

«La interpretación que precede —explica el Tribunal Constitucional en el Fundamento jurídico 4.º— tiende a posibilitar el uso ponderado del sistema tributario mediante la adecuación de lo que sea preciso para, *sin modificación sustancial*, realizar la política económica que reclame cada momento, en cooperación del Ejecutivo y las Cortes Generales.»

Aplicada esta doctrina a los arts. del IRPF enjuiciados, el Tribunal no aprecia en ninguna de sus modificaciones infracción del límite formal del art. 134.7 CE al no considerarlas verdaderas alteraciones del impuesto, tratarse de una «adecuación a la actual situación inflacionista», o «que no excede de la finalidad de realización concreta de la política económica».

Evidentemente, la interpretación que se da en la Sentencia 27/1981 al límite constitucional establecido en el art. 134.7 CE fue objeto de crítica casi unánime por parte de la doctrina del Derecho Financiero y Tributario. En el sentido de que con esta interpretación constitucional, se dice, el Tribunal ha ampliado extraordinariamente el concepto y los términos estrictos del límite constitucionalmente fijado al contenido tributario de las Leyes de Presu-

puestos, hasta el punto de vaciar el art. 134.7 de la Constitución; permitiéndole, sin que exista una previa habilitación legislativa, modificaciones tributarias que no sean una alteración del tributo en lo que se refiere a su estructura básica, sino «una mera adaptación del tributo a la realidad», que podría ir desde la modificación de los tipos de gravamen hasta modificaciones de elementos que intervienen en la determinación o en la fijación de la cuantía de la deuda tributaria (véase, como ejemplo, el caso de la reducción de las bonificaciones y exenciones tributarias de la contribución urbana de las viviendas de renta limitada que se planteaba en la STC 6/1983 y, más recientemente, en la STC 116/1994, y los razonamientos disidentes contenidos en los votos particulares discrepantes a esta última, en particular el de José Gabaldón).

Este tema en modo alguno está cerrado, como casi ninguno lo está, puesto que son numerosos los asuntos que penden todavía de pronunciamiento en el Tribunal Constitucional y, concretamente, el problema del límite del art. 134.7 de la Constitución está planteado en varios recursos y en cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas por los jueces y Tribunales.

Y así, en la reciente STC 116/1994 (ponente, Carles Viver Pi-Sunyer) el problema se ha suscitado en relación con las Leyes de Presupuestos de las CC. AA. —en el caso, la Comunidad Foral de Navarra— y la modificación mediante ellas de sus tributos propios. En dicha Sentencia el Tribunal Constitucional ha afirmado que el límite constitucional a la creación o modificación de tributos mediante Leyes de Presupuestos contenido en el art. 134.7 CE es aplicable únicamente al Estado, pero no a las Comunidades Autónomas. Esta decisión, de importantes consecuencias para el sistema de fuentes y para la garantía de los ciudadanos contribuyentes, se apoya en una doctrina de la que he disentido radicalmente en un voto particular que, junto con el suscrito por otro magistrado, J. Gabaldón, al que se adhieren E. Díaz Eimil y R. Mendizábal Allende, aparecen unidos a la mencionada Sentencia.

Según el Tribunal (FJ. 5.º), «de su dicción literal se desprende, pues, con toda claridad que las reglas contenidas en el art. 134 CE tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, en concreto de una fuente normativa del Estado entendido este último término en sentido estricto, es decir, como sinónimo de organización central o general del Estado», y «de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas». Por consiguiente, del art. 134.7 CE no puede inducirse un principio general de prohibición de crear o modificar tributos aplicables a las Leyes de Presupuestos autonómicas o forales.

3. *El carácter de norma jurídica de la autorización presupuestaria de créditos. La distinción entre Ley de Presupuestos y articulado de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. El concepto de autorización presupuestaria como norma jurídica. La distinción entre la fuente de la obligación del Estado (art. 42 LGP) y la fuente del gasto público*

- STC 63/1986, FFJJ. 5.º y 6.º
- STC 146/1986, FJ. 8.º
- STC 13/1992, FJ. 5.º

Otro de los problemas dogmáticos que se ha planteado en la jurisprudencia constitucional es el carácter de norma jurídica de la autorización presupuestaria de créditos, es decir, si la partida presupuestaria era o no una norma jurídica desde el punto de vista de su estructura, de su naturaleza y, por tanto, susceptible de impugnación ante el Tribunal Constitucional. El tema se suscitó en algunas vertientes que voy a reseñar brevemente. Se plantea primero en relación con dos aspectos distintos que dentro de la institución jurídica del Presupuesto existen: el Presupuesto en sí mismo considerado, en cuanto estado que contiene cifradamente expresados el programa de ingresos y de gastos, y el articulado de la Ley de Presupuestos, como dos partes distintas de un todo único e inescindible.

Surge, entonces, el problema de si la autorización presupuestaria de créditos que se contiene en los estados cifrados de los Presupuestos es o no una norma jurídica y, en segundo lugar, si es una norma jurídica que tiene el carácter de fuerza y valor de Ley a los efectos de su recurribilidad en los términos del artículo 27.2 apartado b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que sólo permite impugnar por la vía del recurso de inconstitucionalidad normas que tengan el rango, el valor y la fuerza de Ley. Y se plantea también el tema de la distinción o separación entre la fuente jurídica de la obligación del Estado, aquello que determina el nacimiento de la obligación de entregar o pagar una suma de dinero a título de deuda, y la fuente del gasto público.

Ello se plantea, sobre todo, en la Sentencia 63/1986 (ponente, Gloria Begué Cantón), en sus Fundamentos jurídicos 5.º y 6.º, que reproduce, en definitiva, un problema ya suscitado en la doctrina y la jurisprudencia constitucional alemanas. Se trataba, de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno vasco frente a la Sección 33 (Fondo de Compensación Interterritorial) de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1982 y, en su contestación a la demanda, el abogado del Estado, como una objeción de procedibilidad, alegaba que la demanda debía ser inadmitida pues se había impugnado algo (la mencionada Sección 33 de los Presupuestos) que no tenía ni con-

tenido jurídico normativo, ni era tampoco un precepto jurídico, una norma con rango y valor de Ley susceptible de impugnación por la vía de recurso en los términos del art. 27 y 31 LOTC, «sino la expresión cifrada de unas determinadas habilitaciones cuantitativas de gasto».

Pero el Tribunal rechaza esta tesis del abogado del Estado, «que parece dar a entender que sólo el articulado —y no los estados de gastos e ingresos de las Leyes de Presupuestos— sería susceptible de impugnación a tenor del art. 27.2 LOTC». Empieza recordando el Tribunal Constitucional en su razonamiento lo que es ya acervo de la doctrina española en el tema, a saber, que las dos partes que *idealmente* pueden distinguirse en la Ley de Presupuestos: los «presupuestos» en sí mismos considerados o estados de autorización de gastos y de previsión de ingresos y el «articulado de la Ley», forman o integran, de modo inescindible, un solo y único acto legislativo que es la Ley de Presupuestos del Estado, que constituye así un acto unitario. «Que el contenido de los Presupuestos Generales del Estado —dice el Tribunal Constitucional en el FJ. 5.º— integra, junto con su articulado, la Ley de Presupuestos Generales del Estado y que por lo que se refiere a los estados de autorización de gastos, cada una de las Secciones presupuestarias —que contiene los créditos destinados a hacer frente a las correspondientes obligaciones del Estado— adquiere fuerza de Ley a través de la norma de aprobación incluida en el art. 1.º con las respectivas Leyes de Presupuestos. Y no pierde tal carácter por el hecho de que para su comprensión, interpretación e incluso integración, sea preciso acudir a otros preceptos, tal como ocurre con muchas normas jurídicas».

El Tribunal, en esta importante Sentencia que ha marcado doctrina, hace dos afirmaciones capitales. En primer lugar, que la autorización presupuestaria contenida en los estados numéricos del Presupuesto es una norma jurídica, tiene contenido jurídico normativo y, por tanto, es objeto idóneo susceptible de impugnación por la vía del recurso ante el Tribunal Constitucional, con lo cual rechaza la objeción formal o procesal planteada por el abogado del Estado. Al entrar en el fondo, separa y distingue dos cosas: lo que es la fuente jurídica de la obligación del Estado que puede ser la Ley, el acto administrativo o el contrato, aquello que, de acuerdo con la teoría general del 1.089 del Código Civil y el artículo 42 de la Ley General Presupuestaria, determina el nacimiento de las obligaciones y que puede estar, por tanto, fuera de la Ley de Presupuestos, y lo que es la fuente jurídica del gasto público, que reside siempre en la propia Ley de Presupuestos en cuanto acto de autorización legislativa para la disposición de fondos por la Administración. Y en eso consiste la norma presupuestaria y eso es lo que se impugna y eso es lo que ha de ser objeto de examen por el Tribunal Constitucional.

4. *El problema de la eficacia temporal de las normas (tributarias) contenidas en las Leyes anuales de Presupuestos. Breve alusión al problema desde la dogmática jurídica. Los Preámbulos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1987, 1988 y 1989*

- STC 65/1987, FJ. 7.º
- STC 134/1987, FJ. 6.º
- STC 65/1990, FJ. 3.º
- ATC 329/1990, de 18 de septiembre, en RºIº 824/1990 (FJ.3.º).

Hay algunos otros temas, que sólo voy a enunciar, de una gran importancia dogmática, pero respecto de los cuales la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es todavía incipiente.

Uno de ellos es el problema de la eficacia temporal de las normas tributarias contenidas en las Leyes anuales de Presupuestos. Si la Ley de Presupuestos tiene un contenido constitucionalmente admisible que hemos denominado «*contenido eventual*» para distinguirlo del contenido esencial, núcleo indisponible e indispensable, y ese contenido eventual puede consistir en normas tributarias, respetando, eso sí, el límite del artículo 134.7 de la Constitución; es decir, que haya una Ley tributaria sustantiva que permita esa modificación y que se trate de modificar, no de crear un nuevo tributo, se plantea un problema de enorme alcance dogmático y de no pequeña trascendencia práctica, como fácilmente puede comprenderse.

A saber, ¿qué alcance temporal tienen las normas tributarias contenidas en las Leyes anuales de Presupuestos cuando modifican la Ley permanente de un tributo? ¿Son Leyes permanentes? ¿Son Leyes temporales? Aquí ha habido no pequeños vaivenes legislativos que se han reflejado en diversos Preámbulos: en el Preámbulo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987 se anuncia como una novedad que las Disposiciones Adicionales aparecen por primera vez agrupadas por materias conexas bajo títulos identificativos respondiendo a una mejor sistemática y técnica jurídica.

En el Preámbulo de la Ley de Presupuestos para 1988 se dice que el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, permite 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, sino también como un instrumento de política económica que ha facultado al legislador presupuestario para regular —fíjense— con vigencia indefinida, todas las cuestiones conexas en que se sustenta el planteamiento económico del Gobierno. He aquí lo que se decía textualmente en dicho Preámbulo de la Ley 33/1987, de Presupuestos para 1988: «Como una

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.*

Es precisamente esta doctrina, concretada en la STC 65/1987, de 21 de mayo, según la cual la Ley de Presupuestos puede contener todas aquellas materias que se encuentren directamente relacionadas “bien con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos, bien con los criterios de política general en que las previsiones presupuestarias se sustentan”, la que se encuentra en el origen de la idea de que aquellos artículos de la Ley en los que se regulen dichas materias tienen vocación de permanencia. 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.»

Digo «fijense» porque esto que se atribuye a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto de la vigencia de las normas del articulado de la Ley presupuestaria, no está contenido ni en la Sentencia que se cita, ni en ninguna otra declaración del Tribunal Constitucional, que ha tocado sólo de forma muy incidental y muy cautelosa este problema, sin pronunciamiento definitivo, en la Sentencia 65/1990, y en parecidos términos en el ATC 329/1990, FJ. 3.º. Es más, en la STC 134/1987, FJ. 6.º, el Tribunal se plantea a sí mismo una duda de dogmática jurídica, que deja sin respuesta, respecto de las normas que se incluyen en las Leyes de Presupuestos y en qué medida y con qué alcance temporal se integran en el ordenamiento jurídico: «En realidad, la Ley de Presupuestos suscita otro problema, que no promueve el órgano judicial que plantea las cuestiones. Y es en qué medida una *previsión temporal* como la contenida en el art. 51 de la Ley de Presupuestos para 1984 [que impone un límite a las pensiones iniciales de jubilación de la Seguridad Social] puede *convertirse de hecho en permanente por su reiteración en Leyes de Presupuestos sucesivas.* Como ya advirtió la STC 65/1987, esta reiteración sistemática de una disposición temporal podría suponer, a la larga, una forma de sustraer al debate parlamentario ordinario una norma incluyéndola sistemáticamente en el procedimiento de elaboración más restringido de una Ley de Presupuestos. Pero este

problema no se ha planteado *en estos términos* en las cuestiones de inconstitucionalidad aquí examinadas y *no es necesario, por tanto, proceder a su estudio.*»

La Sentencia 65/1990 se dicta con ocasión de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por un juez en materia laboral, sobre prestaciones de clases pasivas y referida a una disposición que establecía para el personal al servicio de la Administración la incompatibilidad entre la percepción de haberes activos y pensiones de jubilación; dice esta Sentencia: «Cuestión distinta es si para la regulación permanente de esta materia son las Leyes de Presupuestos por su carácter esencialmente temporal, la norma legal más idónea e indicada. Pero esta última objeción, que no incide en modo alguno sobre la inconstitucionalidad de las Leyes sino sobre su eficacia temporal, desaparece además en el supuesto que se examina, porque la regulación que se estableció ha sido recogida luego con carácter general y permanente en el artículo 3.2 de la Ley de Incompatibilidades de 1984.»

El Tribunal Constitucional, posteriormente, se ha referido también a este tema en el Auto 329/1990, de 18 de septiembre, dictado con ocasión del levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la Ley de Presupuestos de Canarias, frente a la cual pende todavía el recurso de inconstitucionalidad 824/1990. En este Auto se hace también un pronunciamiento vago de la cuestión, aunque significativo; es decir, el Tribunal Constitucional evita un pronunciamiento rotundo sobre ese problema. En efecto, acuerda mantener la suspensión de la Ley impugnada, y puesto que en la tramitación de este incidente una de las partes, concretamente el Parlamento de Canarias, había argumentado, para que el Tribunal levantara la suspensión, que se trataba de un precepto de vigencia temporal limitada al estar contenido en una Ley de Presupuestos.

El Tribunal responde: «No es óbice al mantenimiento de la suspensión 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 53/1984, 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 para 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 un carácter permanente.»

Así pues, el Tribunal ha estado muy lejos de llegar a afirmar que toda normación contenida en la Ley de Presupuestos tiene un carácter indefinido sólo en la medida, como aquí se dice, que se trate de cuestiones que afectan al con-

tenido eventual de las Leyes de Presupuestos. Si el contenido normativo del articulado se refiere al núcleo esencial necesario e indisponible, esto es, a los programas de ingresos y de gastos, por definición constitucional son autorizaciones legislativas para un período de tiempo determinado; ha de entenderse, en mi personal opinión, que son normas temporales. Todas las normas contenidas en el articulado referidas a la gestión de esas partidas de los estados numéricos de gastos, se tratará obviamente de normas también temporales. Pero, respecto de las demás no hay en modo alguno una definición concluyente del Tribunal Constitucional, por el momento. (Véase sobre esto el libro de Lorenzo Martín-Retortillo y Alvaro Rodríguez Bereijo, *La eficacia temporal y el carácter normativo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, así como mi trabajo «Sobre técnica jurídica y Leyes de Presupuestos», en el vol. I de los *Estudios en Homenaje a César Albiñana*, Madrid, 1987, págs. 643 y sigs.)

5. *El problema de la incidencia de la Ley de Presupuestos en la ejecución de Sentencias de condena de la Administración al pago de una suma de dinero (arts. 43, 44 y 45 LGP). La tensión entre el principio de legalidad presupuestaria y el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución en sus propios términos de las Sentencias judiciales firmes. La cuestión polémica de la inembargabilidad de los bienes y caudales públicos (art. 44.1 LGP). El problema de los privilegios procesales de la Hacienda Pública (art. 921 LEC y art. 36.2 LGP)*

— STC 32/1982, FJ. 3.º

— STC 26/1983 (conexión con el problema de los privilegios procesales del Estado deudor —STC 206/1993 y votos particulares de Alvaro Rodríguez Bereijo al que se adhiere Fernando García-Mon, y de Vicente Gimeno, al que se adhiere Carlos de la Vega—).

— STC 61/1984, FJ. 3.º (conexión con SSTC 63/1986, 67/1984 y 149/1989, FFJJ. 2.º y 3.º).

Otro problema interesante es el de la ejecución de las Sentencias de condena de la Administración al pago de una suma de dinero, respecto del cual el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias Sentencias: la 32/1982, la 26/1983 y la 61/1984, de las cuales el *leading case* es la primera de ellas, la 32/1982 (ponente, Gloria Begué Cantón) en la que, por vez primera, el Tribunal quiebra el principio de la absoluta y rígida subordinación a la legalidad presupuestaria cuando se trata de ejecutar frente al Estado sentencias judiciales

firmes de condena al pago de sumas de dinero, reflejo de una concepción exorbitante de los privilegios de que está dotada la Administración en sus relaciones con los órganos del Poder Judicial y reafirma por el contrario la primacía del derecho fundamental y subjetivo a la tutela judicial efectiva, que *de hecho* no puede quedar sin contenido por el principio de legalidad presupuestaria.

Un argumento recurrente y anclado en la preconstitucional Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del Estado en materia de ejecución de Sentencias, era la posibilidad que el Estado tenía de diferir o dilatar indefinidamente la ejecución o cumplimiento de las Sentencias de condena que llevan aparejada entregas de sumas de dinero y, por tanto, de disposición de fondos públicos, si no existía el crédito correspondiente en los Presupuestos Generales del Estado que permitiese atender al pago de dicha obligación, o bien se arbitrara por la Administración la solicitud de aprobación por el Legislativo de los correspondientes créditos extraordinarios o suplementos de crédito para pagar esa suma de dinero.

El Tribunal Constitucional (STC 32/1982, FJ. 3.º) lo que viene a afirmar, en síntesis, es que, efectivamente, esa doble condicionalidad de legalidad administrativa y legalidad presupuestaria que incide en el régimen jurídico de las obligaciones pecuniarias del Estado da lugar a una tensión entre dos principios constitucionales: el de seguridad jurídica, que obliga al cumplimiento de las Sentencias, y el de legalidad presupuestaria, que supedita dicho cumplimiento a la existencia de una partida presupuestaria asignada a ese fin. Ahora bien, la superación de esa tensión exige una armonización de ambos principios, pero nunca de forma que «el principio de legalidad presupuestaria deje *de hecho* sin contenido un derecho que la Constitución reconoce y garantiza», y en este caso, el cumplimiento de las Sentencias. Por tanto, «el interés público en el cumplimiento de las resoluciones judiciales obliga a que la Administración Pública, y *en su caso los Tribunales* adopten las medidas necesarias para garantizar la efectividad del derecho constitucional, por lo que en *ningún caso* el principio de legalidad presupuestaria puede servir de pretexto para obstaculizar o posponer *ad libitum* por la Administración, la ejecución de las Sentencias judiciales firmes más allá del tiempo necesario para obtener, *actuando con la debida diligencia*, las consignaciones presupuestarias en el caso de que éstas no hayan sido previstas». No cabe, pues, alegar el principio de legalidad presupuestaria cuando —como acontecía en el caso de la STC 32/1982— han transcurrido cuatro años desde el momento de dictarse por el Tribunal la Sentencia cuya ejecución se pide. Como posteriormente diría enérgicamente la STC 26/1983 (ponente, Francisco Rubio Llorente) en su FJ. 4.º, «los privilegios que protegen a la Administración no la sitúan fuera del ordenamiento, ni la eximen de cumplir lo mandado en los fallos judiciales, ni priva a los jueces

y Tribunales de medios eficaces para obligar a los titulares de los órganos administrativos a llevar a cabo las actuaciones necesarias para ello». De forma que hay una obligación de ejecutar la Sentencia en sus propios términos pues si así no se hiciera, se produciría una lesión del artículo 24.1 de la Constitución que garantiza el derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva, y en este caso, el derecho a la ejecución de las Sentencias firmes.

Sin embargo, la doctrina del Tribunal sobre el cumplimiento de las resoluciones judiciales por la Administración es objeto de una fuerte matización en la STC 61/1984 (ponente, Luis Díez-Picazo), que en su FJ. 3.º y ante la pretensión (*ex art. 24.1 CE*) de los recurrentes de amparo de un derecho a un cumplimiento *inmediato y sin condicionamiento alguno* del fallo judicial, advierte que «cuando en un litigio el condenado es el Estado bajo una u otra personalidad, y la condena es de carácter pecuniario, el pago no puede hacerse sin dar cumplimiento a los requisitos exigidos por las normas legales que regulan las finanzas públicas, entre las que debe destacarse el art. 44 de la Ley General Presupuestaria que modula el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen gasto a cargo del Estado o de los organismos autónomos, pero que lo hace con la finalidad plausible de ordenar el gasto público y obtener los fondos necesarios para hacer frente a él». Por lo cual, cuando —como acontecía en el caso de la STC 61/1984— la Administración ha llevado a cabo las actividades necesarias a fin de que en los Presupuestos Generales del Estado se consignen los correspondientes créditos para cumplir la Sentencia y no resulte una conducta de la Administración que obstaculice los trámites precisos para que el pago se haga y el órgano judicial se ha ocupado de que la Sentencia sea cumplida, no puede decirse que haya existido lesión del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho a la ejecución de la Sentencia (art. 24.1 CE)

Esto puede plantear, sin duda, problemas presupuestarios, para los que se han sugerido diversas soluciones, y quizá la más sencilla sería la inclusión, en los Presupuestos Generales del Estado de cada año, de un crédito presupuestario que tuviera la condición de «ampliable», para atender a la ejecución de las Sentencias judiciales firmes que condenasen a la Administración al pago de suma de dinero, como se propone en el Anteproyecto de Reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; o bien la consideración de la sentencia judicial firme como un supuesto de «generación de créditos presupuestarios», como propusiera el profesor César Albiñana. (Véase, sobre esto, el voto particular de Alvaro Rodríguez Bereijo, al que se adhiere el magistrado Fernando García-Mon, a la STC 206/1993 [ponente, Rafael Mendizábal Allende].)

Sobre la polémica cuestión de la inembargabilidad de los bienes o caudales

públicos (art. 44.1 LGP), como privilegio que ampara a la Administración Pública en la ejecución de las sentencias judiciales en que resulte condenada, cuya conformidad a la Constitución ha sido puesta en cuestión por un importante sector de la doctrina, el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado, todavía, de manera explícita y concluyente; aunque en algunas de sus Sentencias, un tanto *obiter dicta*, se alude a la posición privilegiada de la Hacienda Pública como consecuencia de su vinculación al principio de legalidad presupuestaria y al régimen de Presupuesto público establecido constitucionalmente (arts. 133.4 y 134 CE) a fin de garantizar y proteger el empleo o disposición de los fondos públicos, preordenado siempre al fin específico del interés público, sometiendo todo acto de disposición de fondos a un rígido procedimiento legal.

Una de las referencias más significativas es, desde luego, la STC 61/1984. El Tribunal deniega el amparo solicitado por una pretendida vulneración del derecho a la ejecución de la Sentencia (art. 24.1 CE), porque en el caso no podía apreciarse una conducta pasiva u obstaculizadora de la Administración en la realización de los trámites precisos para el cumplimiento de la resolución judicial, puesto que en los Autos del proceso constaba un expediente de solicitud de suplemento de crédito por la cuantía necesaria para hacer frente al pago de las obligaciones derivadas de la Sentencia (en los términos exigidos por el art. 44.3 de la LGP).

Pero como, ello no obstante, las demandantes de amparo pretendían que el pago de las cantidades que se les adeudaban se realizase «*sin condicionamiento alguno*» y que «se ponga fin al, según ellas, incumplimiento de la Administración y pasividad judicial», el Tribunal Constitucional recuerda (FJ. 3.º) que el pago o cumplimiento de las obligaciones pecuniarias del Estado está sometido al condicionamiento de las exigencias de la legalidad presupuestaria, «entre los que debe destacarse el art. 44 de la Ley General Presupuestaria» [precepto en que se prevén los privilegios de inembargabilidad (apartado 1.º) y de autoejecución (apartados 2.º y 3.º)].

En la STC 206/1993 (ponente, Rafael de Mendizábal Allende), se alude (FJ. 4.º), en un *obiter dicta*, a la cuestión de la inembargabilidad al recordar el régimen privilegiado de la Administración en el cumplimiento o ejecución de las sentencias judiciales cuya razón está en el sometimiento constitucional del Estado al régimen presupuestario y de contabilidad pública, «que conlleva un sinnúmero de formalidades, concebidas como garantías de la intangibilidad de los caudales públicos»; «ahora bien, aun cuando la exigibilidad —no el nacimiento— de las obligaciones a cargo de la Hacienda Pública pueda resultar de resolución judicial firme (art. 43 LGP), esto no quiere decir que se convierta en un título directamente ejecutable, equivalente a una orden de pago, desde el

momento en que los jueces y Tribunales no podrán despachar mandamiento de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública y ha de encauzarse a través de un complejo procedimiento administrativo de ejecución el gasto que en más de un caso necesita una prolongación parlamentaria (arts. 44 y 64 LGP)».

Pero en el proceso constitucional que dio lugar a esta Sentencia quedaban fuera del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad los privilegios de la Hacienda Pública deudora que resultan de las «especialidades» que prevé la Ley General Presupuestaria no sólo en el art. 45, sino también en los arts. 43 y 44.

Un problema estrechamente ligado al anterior es el privilegio procesal (art. 921 LEC y art. 36.2 LGP) —que ostenta el Estado deudor cuando resulta condenado judicialmente por cantidad líquida— de pagar en concepto de intereses una cantidad menor (el interés legal del dinero sin el incremento en dos puntos) que los demás deudores privados, cuya constitucionalidad fue examinada —desde la perspectiva de los arts. 14 y 24 CE— en la citada STC 206/1993. El Tribunal declara constitucionales los preceptos cuestionados por tratarse de una diferencia de trato «con una justificación objetiva y razonable que en ningún momento puede considerarse artificiosa o arbitraria ni, por tanto, discriminatoria sin que tampoco pueda reputarse de desproporcionada». Justificación que descansa no en la posición preeminente de la Hacienda Pública como titular de potestades y prerrogativas, sino «en la minusvalía derivada de los principios de legalidad y de contabilidad pública a los cuales aparece sometida constitucionalmente [la Hacienda Pública], que condicionan su actuación y obstaculizan la agilidad de movimientos muy por bajo el nivel de los particulares en el ejercicio de su autonomía de la voluntad. En definitiva, se produce siempre, haya o no haya consignación presupuestaria, una demora inercial o institucional, achacable al sistema de garantías para el correcto manejo de los dineros públicos que se traduce en un procedimiento plagado de cautelas, en beneficio de todos, demora pues no imputable a la Administración como persona pública ni a sus agentes» (véanse los votos particulares, discrepantes, a esta Sentencia de los magistrados Alvaro Rodríguez Berejo, al que se adhiere Fernando García-Mon, y de Vicente Gimeno Sendra, al que se adhiere Carlos de la Vega Benayas), para quienes el privilegio procesal aquí contemplado tiene muy poco que ver con los condicionamientos que la legalidad presupuestaria impone a la Administración respecto al *tempo* del cumplimiento de las obligaciones pecuniarias, por lo que las razones basadas en las exigencias legales del complejo y a veces dilatado procedimiento de ejecución del gasto público, «no resultan convincentes para justificar la razonabilidad y proporcionalidad de una norma que consagra una diferencia de trato en favor de la Hacienda Pública para la determinación del *quantum* (nótese bien, que no

del *tempo* del cumplimiento) de los intereses procesales que debe pagar cuando ha sido vencida y condenada en juicio al pago de una cantidad líquida» (Alvaro Rodríguez Bereijo). «Pues si la finalidad de la norma es la de prevenir dilaciones indebidas en la interposición de los recursos y a dicha conducta no se sustrae la Administración Pública, a ella debiera extenderse dicho incremento en dos puntos de los intereses, a fin de erradicar la «*inercia administrativa*» que es uno de los mayores males que posibilita nuestro deficiente proceso de ejecución de sentencias administrativas, tan necesitado de una profunda reforma» (Vicente Gimeno Sendra).

5 bis. El problema del cumplimiento de las obligaciones legales reconocidas expresamente por la Administración y su condicionamiento por la Ley de Presupuestos. La tensión entre la legalidad presupuestaria y la legalidad administrativa (inactividad material de la Administración en el cumplimiento o pago de las obligaciones legales pecuniarias del Estado reconocidas expresamente por la Administración por falta de créditos presupuestarios asignados en la LPGE para hacerle frente) y el derecho a la tutela judicial efectiva, del art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho al acceso mismo a la jurisdicción contencioso-administrativa

La STC 294/1994, de 7 de noviembre (Sala Segunda, ponente, Alvaro Rodríguez Bereijo) examina un interesante caso, en sede de control por la jurisdicción contenciosa de la inactividad material de la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones pecuniarias por falta o insuficiencia de créditos presupuestarios consignados en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para hacerles frente.

La Sentencia otorga el amparo a los recurrentes reconociéndoles su derecho a acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa para que el juez controle la legalidad del comportamiento pasivo o inactivo de la Administración que incumple e inejecuta sus propios actos declarativos de derechos con la excusa o pretexto de carecer de fondos presupuestarios.

Se plantea, una vez más, al Tribunal Constitucional un caso en que legalidad administrativa (el sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al Derecho, art. 103.1 CE) y la legalidad presupuestaria se entrecruzan en el régimen de las obligaciones pecuniarias del Estado, cuyas vicisitudes aparecen condicionadas en su exigibilidad y momento del pago a la existencia del correspondiente crédito presupuestario consignado en los Presupuestos Generales del Estado.

¿En qué medida la legalidad presupuestaria puede permitir diferir *sine die* o posponer indefinidamente el cumplimiento de las obligaciones pecuniarias del Estado válidamente nacidas de la Ley y reconocidas por la Administración?; ¿es acaso controlable por la jurisdicción contencioso-administrativa una inactividad material de la Administración que nada hace para cumplir o pagar una obligación nacida de la Ley y reconocida por ella misma en resolución expresa alegando la inexistencia de crédito presupuestario?

La Sentencia aborda ambas cuestiones: en el FJ. 3.º se afirma, enérgicamente, que «la posición, privilegiada frente a los demás deudores, de que goza la Administración como consecuencia de su sometimiento al principio de legalidad presupuestaria (...) no permite en ningún caso el desconocimiento o incumplimiento de sus obligaciones pecuniarias siempre y cuando se hayan contraído de acuerdo con las Leyes». Y después de recordar la afirmación del Tribunal (SSTC 26/1983 y 67/1984) de que «los privilegios que protegen a la Administración no la sitúan fuera del ordenamiento», se dice: «si así no fuera, el Estado podría demorar indefinidamente el pago o cumplimiento de obligaciones legales y dejar sin efecto los derechos subjetivos de crédito de los particulares válida y legítimamente contraídos, escudándose simplemente en la no inclusión en los Presupuestos Generales del Estado de los fondos necesarios para ello. *Y claro es que un Estado de Derecho no puede desconocer una situación jurídica perfecta o una obligación legalmente contraída por el mero hecho de que no exista crédito presupuestario.*»

En el FJ. 4.º se encara la cuestión de si existe o no acto administrativo susceptible de impugnación en la vía contencioso-administrativa y si la decisión judicial de declarar inadmisibile el recurso contencioso ha dejado a los recurrentes en una situación de absoluta indefensión frente a la supuesta dilación o pasividad de la Administración en el pago o cumplimiento de una obligación legal por falta de créditos presupuestarios para hacerle frente.

Ante la afirmación del órgano judicial —compartida por el abogado del Estado y por el Ministerio Fiscal— de que no existe acto administrativo previo que sea susceptible de impugnación, pues la Administración ya había reconocido a los recurrentes el derecho a percibir las cantidades reclamadas y se estaba tramitando la habilitación de los créditos presupuestarios oportunos, el Tribunal Constitucional afirma que «sí existió un acto administrativo objeto idóneo de impugnación ante los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa». En efecto, en el caso sí existe una actuación administrativa a través de una serie de actos (expresos, presuntos y tácitos) susceptible de control jurisdiccional: se limita a reconocer la existencia de un derecho sin proceder a su efectivo cumplimiento; luego, a confirmar la validez del acto anterior y, por último, la inactividad material de la Administración, frente a la obliga-

ción nacida de la Ley y reconocida por la propia Administración, de pagar a los interesados las cantidades adeudadas.

«De ningún modo puede excluirse —afirma el Tribunal— que el comportamiento inactivo u omisivo de la Administración Pública pueda incurrir en ilegalidad y afectar a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. La plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE), así como de la función jurisdiccional de control de dicha actuación (art. 106.1 CE), y la efectividad que se predica del derecho a la tutela judicial (art. 24 CE) *impiden que puedan existir comportamientos de la Administración —positivos o negativos— inmunes al control judicial.*»

Y concluye el Tribunal, en el FJ. 6.º: «En definitiva, al considerar que, en el caso, no existe cuestión litigiosa se privó a los recurrentes de un pronunciamiento jurisdiccional sobre el fondo de su pretensión y se impidió la revisión jurisdiccional del comportamiento pasivo de la Administración mediante la adopción de medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de una situación jurídica individualizada cuya legalidad la Administración había reconocido. Se deja, así, a los recurrentes *inermes* frente a la Administración y a las expensas de que ésta quiera, voluntariamente, hacer frente al cumplimiento de una obligación pecuniaria nacida de la Ley que exige, sin embargo, la previa existencia de crédito presupuestario suficiente. Situación que resulta incompatible con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido por la Constitución, pues la tensión entre la legalidad presupuestaria y la legalidad administrativa no puede dar lugar a que el principio de legalidad presupuestaria deje de hecho sin contenido un derecho que la Constitución reconoce y garantiza.»

Y en el caso enjuiciado en la Sentencia, la interposición por los demandantes de amparo del recurso contencioso-administrativo frente a la actuación de la Administración no era en modo alguno «*redundante*», al estar ya reconocido *todo* lo que se reclamaba a la Administración, como sostenía el Ministerio Fiscal. Porque, al iniciar la vía contencioso-administrativa, a fin de obtener un «*título*» que hiciese «*exigible*» presupuestariamente hablando (art. 43.1 de la Ley General Presupuestaria), la obligación legal del Estado reconocida por la Administración, pero ineficaz no sólo por la falta de créditos presupuestarios, sino también por *la inercia o pasividad* de la Administración en orden a la habilitación de los créditos suficientes para hacerlos frente.

«Fue esta vía judicial perfectamente legítima —dice la Sentencia, FJ. 6.º— única posible para hacer efectivo el reconocimiento de un derecho subjetivo nacido de la Ley, pero que por la inactividad de la Administración *amenaza con convertirse en mera declaración de intenciones*, la que resultó abruptamente cerrada por las sentencias impugnadas, con el resultado de privar a los

recurrentes y ahora demandantes de amparo de todo medio de tutela judicial para defender sus derechos e intereses legítimos».

6. El problema de la Ley de Presupuestos como vehículo legislativo suficiente para satisfacer el requisito de la reserva de Ley en materia de subvenciones. El caso de las subvenciones en las Leyes de Presupuesto a los Sindicatos más representativos

— STC 20/1985 (ponente, Rafael Gómez-Ferrer) y voto particular del magistrado Francisco Rubio Llorente.

Y por último, el problema de si la Ley de Presupuestos es el vehículo legislativo suficiente para satisfacer el requisito de la reserva de Ley en materia de subvenciones, que se plantea con ocasión del recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo contra la Ley de Presupuestos para 1983 que fijaba, en sus estados de gastos, subvenciones a los Sindicatos más representativos en razón a lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores. La Sentencia 20/1985 (ponente, Rafael Gómez-Ferrer), es significativa no tanto por lo que la Sentencia dice, que anula en definitiva esa partida presupuestaria pero sólo en la medida en que afecta al principio de igualdad del artículo 14 CE, puesto que se discrimina a unos Sindicatos respecto de otros, cuando se trata de subvenciones cuya finalidad era fomentar las actividades sociales realizadas por los Sindicatos.

El Tribunal justifica la subvención en razón a la función constitucional que cumplen los Sindicatos junto con los partidos políticos dentro del sistema democrático, pero afirma que excluir a unos Sindicatos minoritarios respecto de otros, en relación con una subvención que va dirigida a una finalidad que cumplen todos ellos, es discriminatorio y contrario al artículo 14 CE, y además es contrario, por consecuencia y por conexión, al artículo 28 CE que garantiza la libertad sindical, en la medida en que la discriminación en el reparto de las subvenciones restringe el ejercicio del derecho a la libertad sindical. En consecuencia, el Tribunal declara la inconstitucionalidad y nulidad únicamente del inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional 6.^a de la Ley del Estatuto de los Trabajadores», «no estimando necesario declarar la inconstitucionalidad, por conexión o consecuencia, de todo el párrafo en que se encuentra el inciso mencionado, dado que la previsión presupuestaria, una vez suprimido, responde a un criterio de proporcionalidad que, al no ser discriminatorio, no es incompatible con la Constitución».

Pero como apuntaba antes, es significativa esta Sentencia no tanto por lo que la Sentencia dice, sino por lo que la Sentencia ha dejado de decir respecto del viejo y polémico problema de la naturaleza jurídica de la Ley de Presu-

puestos, por contraposición a la opinión disidente manifestada en el voto particular que formula el magistrado Francisco Rubio Llorente, y que plantea, en definitiva, también un fallo de inconstitucionalidad del precepto, pero no por las razones contenidas en la fundamentación de la Sentencia, sino simplemente porque, a su juicio, la Ley de Presupuestos no satisface las exigencias del requisito de la reserva material de Ley para el establecimiento o creación de subvenciones y no es el vehículo legislativo adecuado para llevar a cabo una regulación en materia subvencional cuando afecta al ejercicio de derechos fundamentales por lo cual, a su juicio, es constitucionalmente inaceptable la totalidad de la partida presupuestaria y no solo el inciso que de ella se elimina.

La posición del magistrado Francisco Rubio Llorente es clara: «Puede discutirse si esta Ley ha de ser o no general y si la Ley de Presupuestos puede o no ser considerada como Ley en el sentido implicado por la mencionada reserva (el art. 53.1 CE), pero está fuera de toda discusión la necesidad de que sea auténtica Ley, esto es, norma jurídica que delimite supuestos de hecho y señale consecuencias jurídicas. Nada de esto sucede en este caso. Lo que se impugna no es una Ley general, ni un artículo de la Ley de Presupuestos, sino *una partida del presupuesto de gastos*, que, como es lógico, constituye una simple autorización al Gobierno para realizar un gasto. Ni esa partida configura un supuesto de hecho abierto, sino una referencia a sujetos determinados, ni de ella nace obligación alguna jurídicamente exigible para el Gobierno, ni, en consecuencia, tampoco derecho alguno para los Sindicatos.»

7. El problema de las partidas presupuestarias para subvenciones de las Leyes de Presupuestos del Estado como un sistema «paralelo» de financiación (condicionada) de las Comunidades Autónomas. El poder de gasto del Estado y las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Los límites constitucionales del poder de gastar del Estado («spending power») para la autorización de gastos en acciones subvencionales o de fomento

— STC 13/1992, FFJJ. 4.º, 5.º, 6.º, 7.º y 8.º

— La STC 79/1992 (ponente, Alvaro Rodríguez Bereijo) sobre otorgamiento de subvenciones y ayudas comunitarias con cargo a los fondos del FEOGA —Sección de Garantía de la CEE—, aplica la doctrina general de la STC 13/1992 en materia de subvenciones, aunque con importantes matices derivados de la peculiaridad de la aplicación del Derecho Comunitario Europeo y de las relaciones del Estado español con la CEE que resultan del art. 93 de la Constitución.

La STC 13/1992, de 6 de febrero (ponente, Alvaro Rodríguez Bereijo), dictada por el Tribunal sobre el problema de las subvenciones mediante partidas presupuestarias de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado como una especie de sistema «paralelo» de financiación condicionada de las Comunidades Autónomas, se plantea el problema de los límites a la utilización del poder de gasto (*spending power*) del Estado a través de las Leyes de Presupuestos en ámbitos materiales que son de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. En los Fundamentos jurídicos 4.º, 5.º, 6.º, 7.º y 8.º de esta Sentencia se sienta toda una doctrina en la materia que, muy brevemente, intentaré resumir.

En primer lugar, se aborda una objeción formal o de procedibilidad planteada por el abogado del Estado. Esta Sentencia, resuelve varios recursos de inconstitucionalidad acumulados planteados por la Generalidad de Cataluña, prácticamente contra la totalidad de los estados cifrados de gastos del Presupuesto de 1989 y algunos preceptos contenidos en el articulado de dicha Ley de Presupuestos y también, de la Ley de Presupuestos para 1988, se impugnan numerosas secciones y partidas del estado de gastos de los Presupuestos.

En la Sentencia se dedica el Fundamento jurídico 4.º a recapitular y fijar la evolución de la jurisprudencia, ciertamente muy abundante, del Tribunal Constitucional en materia de poder de gasto (*spending power*) y subvenciones dictadas con ocasión del ejercicio de la actividad de fomento del Estado sobre materias en que ostentan competencia, a veces exclusiva otras veces concurrente, las Comunidades Autónomas.

En el Fundamento jurídico 5.º, se aborda la objeción de procedibilidad que plantea el Abogado del Estado, porque en su demanda, la Generalidad de Cataluña impugnaba partidas presupuestarias contenidas en los estados cifrados de gastos donde se contienen autorizaciones de créditos para determinadas subvenciones de distintos Ministerios respecto de las cuales la Generalidad de Cataluña invocaba la invasión de competencias autonómicas. Además la Generalidad de Cataluña aducía que la utilización del poder de gasto del Estado afectaba a su autonomía financiera y concretamente a su autonomía de gasto y, por tanto, lesionaba uno de los principios básicos de la autonomía que la Constitución garantiza en el artículo 156. Por último, la Comunidad Autónoma de Cataluña impugnaba la Ley, además, por el sistema de financiación autonómico del que, en definitiva, se hacía derivar.

Este último problema es despejado por el Tribunal por cuanto una impugnación genérica de las deficiencias del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas constituye una cuestión ajena a la competencia del Tribunal, y en los Fundamentos jurídicos 1.º y 2.º se dedica a dilucidar ese aspecto como una cuestión que corresponde al ámbito de la política y de la política legislativa.

Pero el Abogado del Estado aducía que no cabía impugnar las partidas presupuestarias que autorizaban subvenciones, sino que había de esperarse a que esas subvenciones fueran ejecutadas, se dictaran las normas reglamentarias y los concretos actos administrativos que, haciendo disposición de esos fondos autorizados por la Ley de Presupuestos, realizasen o ejecutasen materialmente las subvenciones; entonces sí, al ejecutar el Presupuesto sí cabría plantear una eventual invasión de las competencias de las Comunidades Autónomas, impugnando el acto concreto de ejecución. Pero —dice el Abogado del Estado— lo que no tiene ningún sentido es impugnar directamente las partidas presupuestarias.

El Abogado del Estado apoyaba su argumentación en el concepto de partida presupuestaria ya fijado por el Tribunal Constitucional desde la primera Sentencia en materia de poder de gasto, la Sentencia 39/1982, en que se trataba de un Decreto en materia de legislación laboral del Gobierno vasco, que establecía una serie de deberes de información y, so capa de una disposición en materia laboral, establecía subvenciones a las empresas en materia de contratación laboral. En esa Sentencia y a partir de ella, el Tribunal ha repetido reiteradamente que el poder de gasto o la autorización presupuestaria, en sí misma, no atribuye competencias y no es título que permita al Estado atraer para sí la competencia si materialmente no la tiene asumida según el orden constitucional y estatutario de competencias.

De forma que, el hecho de autorizar un determinado gasto en la Ley de Presupuestos no permite al Estado atribuirse un título de competencia si por virtud del juego de los artículos 148 y 149 CE no lo tiene sobre una determinada materia. El abogado del Estado argumentaba que si la autorización presupuestaria no era un título atributivo de competencia, tampoco puede quitarla y por tanto es inocuo desde el punto de vista de una eventual invasión competencial. Así pues, no se pueden impugnar las autorizaciones de créditos de las Leyes de Presupuestos porque son inocuas desde el punto de vista de una invasión competencial, pues lo que no atribuye la competencia tampoco la quita.

Y, además, añadía otra razón: el recurso de Cataluña debe ser inadmitido y rechazada su impugnación porque en realidad aquí no se está tratando de la invasión de la autonomía de gasto de la Comunidad Autónoma, sino de la autonomía de gasto del Estado, puesto que se trata del ejercicio o de la disposición que el Estado hace de sus propios fondos con cargo a su propio Presupuesto.

A esta cuestión, que, como fácilmente puede comprenderse, afectaba aparentemente a objeciones formales o de procedibilidad del recurso, pero que son el eje sustancial de la contestación a la demanda y, por tanto, su dilucidación en un sentido u otro, evidentemente, determinaba una Sentencia muy distinta, se da respuesta.

En primer lugar, se contesta al argumento de que no cabe impugnar la con-

signación presupuestaria, sino que hay que esperar a la impugnación de las concretas medidas o actos administrativos de ejecución de las partidas presupuestarias. En la Sentencia (Fundamento jurídico 5.º) se hace una matización a la doctrina expuesta en la Sentencia 63/1986 respecto al concepto de autorización presupuestaria como norma jurídica y a la distinción entre fuente jurídica de obligación del Estado y fuente jurídica del gasto público.

Se precisa cuál es la naturaleza jurídica de la autorización presupuestaria de créditos. Efectivamente —se dice—, la autorización presupuestaria, en sí misma, es inocua, es simplemente una norma jurídica que contiene un acto de autorización o de habilitación de medios financieros que fija los límites jurídicos de las facultades de la Administración en triple sentido: cuantitativo, cualitativo y temporal. Por tanto, como la autorización presupuestaria no es la fuente de las obligaciones del Estado, lógicamente la invasión competencial y la lesión material del orden competencial ha de buscarse en los actos donde se contiene la fuente de la obligación, pues la autorización presupuestaria es simplemente la fuente del gasto pero no la fuente de la obligación.

Seguidamente, se matiza la afirmación contenida en la Sentencia 63/1986 y en la 146/1986 (ponente, Miguel Rodríguez-Piñero), de que teniendo la autorización presupuestaria esos efectos meramente habilitantes del gasto público pero no generadores de la obligación, no se pueden impugnar las partidas del Presupuesto como causantes de la lesión competencial. Y en la STC 13/1992 se razona, bien, eso es cierto, y esa doctrina es técnicamente correcta e irreprochable cuando lo que se discute en el proceso constitucional es la invasión de competencias ejecutivas o de gestión de las subvenciones en ámbitos que materialmente corresponden a las Comunidades Autónomas, y sólo ello constituye el objeto del recurso ante el Tribunal Constitucional.

Si lo que se discute es que una determinada subvención no ha respetado las competencias ejecutivas o de gestión que, constitucionalmente, tienen atribuidas por el orden de competencias las Comunidades Autónomas, evidentemente hay que esperar a que se produzca el acto administrativo de ejecución presupuestaria, para saber si se ha lesionado o no la competencia autonómica. En tal supuesto sí es correcto decir que no podría, razonablemente, una Comunidad Autónoma impugnar la totalidad de la Ley de Presupuestos cuando lo que discute es que se han invadido sus competencias de gestión o de ejecución en materia de subvenciones, hasta que esa partida presupuestaria sea objeto de ejecución a través de actos administrativos concretos de los distintos Departamentos ministeriales.

Pero tal doctrina no puede aplicarse mecánicamente, se dice, para negar la posibilidad, ya apuntada explícitamente en las Sentencias 95/1986 (ponente, Jesús Leguina Villa) y 88/1987 (ponente, Francisco Rubio Llorente), de que las

Comunidades Autónomas impugnen las partidas del estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, cuando lo que se cuestiona, como ahora acontece, y era también el caso del conflicto positivo de competencia planteado por la Comunidad Autónoma de Galicia en la Sentencia 146/1986, es la competencia misma del Estado para, mediante el ejercicio de su poder financiero, consignar centralizadamente en organismos de la Administración estatal los fondos destinados a subvenciones o ayudas en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Cuando lo que la Comunidad Autónoma discute es que el Estado pueda presupuestar de una determinada manera en sus Presupuestos Generales, fondos destinados a subvenciones en ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas, aquí lo que está ya en juego es otra cosa bien distinta. Se está discutiendo si el ejercicio del *spending power* del Estado, de su poder de gasto, está sujeto y ha de ejercerse dentro del orden constitucional del reparto de competencias. Y cuando la controversia constitucional se plantea en estos términos, entonces es preciso reconocer la posibilidad de que las Comunidades Autónomas impugnen la Ley de Presupuestos misma en todos sus estados de previsión. Por todo ello, se rechaza la objeción formal y se entra en el fondo del asunto, rechazando también otra de las argumentaciones alegadas, de contrario, por el Abogado del Estado a la demanda de inconstitucionalidad de Cataluña, a saber que para nada afecta a la autonomía de gasto de la Comunidad Autónoma la posibilidad de que el Estado disponga de sus propios fondos consignados en sus Presupuestos.

Se dedica el Fundamento jurídico 7.º a mostrar por qué razón y de qué modo, la utilización del poder de gastar del Estado, por virtud de su mayor disponibilidad de fondos y su mayor Presupuesto, puede afectar tanto a la autonomía financiera como a la autonomía política de una Comunidad Autónoma. Para ello se hace un pequeño recordatorio de la característica que define el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas diseñado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas en el marco de la Constitución.

Es necesario —se dice— recordar que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público, y si acaso, a la de las transferencias de ingresos procedentes de la Hacienda estatal y que constituyen un derecho de crédito frente a ésta a favor de las Haciendas autonómicas, como son las participaciones en los ingresos del Estado, las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y las asignaciones complementarias que se establezcan en los Presupuestos del Estado conectadas a la prestación de los servicios públicos fundamentales e incluso, si así se prefiere, a los tributos cedidos,

más que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficiente para cubrir las necesidades financieras de la Hacienda autonómica. Se configura así un sistema de financiación autonómica apoyado en mecanismos financieros de transferencias del Estado.

Claro está que dentro de un sistema de financiación autonómica concebido sobre mecanismos de transferencias desde el Estado, el Estado recauda, se reserva para sí las fuentes básicas de la tributación y transfiere fondos a las Comunidades Autónomas, que apenas pueden desarrollar su sistema tributario propio. Se convierte así a la Hacienda autonómica en una Hacienda de transferencias presupuestarias. Es claro que dentro de un sistema de financiación así concebido, con fuerte predominio de las fuentes exógenas de financiación, la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, esto es, su capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades, y ello, desde luego, dentro del respeto a los principios constitucionales de solidaridad de todos los españoles y de coordinación con la Hacienda estatal (artículos 2.2 y 156.1 de la Constitución), adquiere un papel capital en la realización efectiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

«Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera de gasto en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos, con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus Presupuestos. De otro modo, si por el origen de los fondos se pudiera condicionar el destino que se ha de dar a los mismos, se privaría a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental sin la cual no cabe hablar de autonomía. De ahí la trascendencia que cobra la proliferación e incremento de las subvenciones estatales de fomento, que por su volumen creciente y asignación a ámbitos materiales o sectoriales cuya competencia ha sido asumida exclusivamente por las Comunidades Autónomas, puede convertirse en un peculiar mecanismo de financiación condicionada de las Comunidades Autónomas, constriñendo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, así como para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias» (FJ. 7.º).

Luego se sigue desarrollando el núcleo esencial de este razonamiento sobre lo que constituye, en definitiva, el principio del poder de gasto que descansa en la mayor disponibilidad o mayor Presupuesto que tiene el Estado frente a los Entes públicos descentralizados políticamente.

Se afirma que el poder que el Estado tiene para presupuestar con cargo a sus Presupuestos no está definido por conexión con el reparto competencial de

materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149), lo que sí en cambio ocurre con las Comunidades Autónomas por expresa disposición del artículo 156.1 de la Constitución y el artículo 1 de la LOFCA, es decir, las Comunidades Autónomas tienen poder financiero vinculado al desarrollo y ejecución de sus competencias propias. Esto ¿qué quiere decir?, quiere decir que el Estado, en uso de su soberanía financiera, puede disponer de sus propios fondos para asignarlos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica. Por otra parte, no cabe negar la competencia del Estado para otorgar con cargo a sus Presupuestos a otros entes territoriales, bien Municipios o bien Comunidades Autónomas, subvenciones destinadas a cubrir su déficit real y asegurar el equilibrio financiero de las Haciendas territoriales, competencia que encuentra su título más apropiado en el art. 149.1.14.ª CE («Hacienda General»). Lo que se niega y se rechaza en la Sentencia es que, al ejercitar así su poder de gasto presupuestario, lo pueda hacer el Estado de modo contrario al orden constitucional de competencias, de forma que esa presupuestación se realice desconociendo los ámbitos materiales de competencias de las Comunidades Autónomas.

Admitido esto, constatación del señorío del Estado sobre su Presupuesto, esencia misma del poder financiero del Estado, tanto en la programación como en la ejecución de ese gasto, el Estado debe respetar el orden competencial. De otro modo, si así no fuera, y se admitiese que al asignar sus propios recursos a objetivos específicos a sectores o ámbitos materiales que son de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, el Estado pudiera regular el modo, las condiciones y la manera en que han de emplearse por las Comunidades Autónomas los fondos estatales transferidos, entonces el Estado estaría restringiendo la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia, forzándolas a una suerte de regateo o negociación con el Estado so pena de perder los fondos asignados a las subvenciones.

Por todo ello, se concluye que en un sistema respetuoso con el orden constitucional de competencias y con la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas los fondos presupuestarios del Estado destinados a subvenciones en acciones de fomento cuando el Estado no invoque título competencial alguno en la materia, «deben atribuirse directa e incondicionadamente a las Comunidades Autónomas nutriendo, como un recurso financiero más, la Hacienda autonómica». Y a tal efecto, las dotaciones presupuestarias correspondientes *deben «territorializarse»*, esto es, distribuirse de manera

global y descentralizada entre las distintas Comunidades Autónomas según criterios objetivos de reparto o mediante Convenios ajustados a los principios constitucionales.

Se sigue argumentando en esta línea y se concluye, reforzando el argumento desde una perspectiva de la asignación racional de los recursos escasos por exigencias del mandato constitucional dispuesto en el artículo 31, párrafo 2.º CE, «los criterios de eficiencia y economía a que debe responder la programación y ejecución del gasto público en orden a la realización del principio de una equitativa asignación de los recursos públicos. Y de acuerdo además con los principios propios del Estado autonómico, y entre ellos los de descentralización y eficacia administrativa —artículo 103.1 CE— *que obligan a evitar en lo posible Administraciones paralelas o duplicidades innecesarias de servicios y disfuncionalidades que serían contrarias a los criterios que la Constitución propugna* (Sentencia 187/1988, Fundamento jurídico 12)».

A continuación, en el Fundamento jurídico 7.º, se matiza que esto no significa que el Estado quede desapoderado por completo para toda intervención en aquellas materias en que los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias exclusivas, pues es evidente que, por el juego competencial de los artículos 148 y 149, el Estado puede ostentar competencias concurrentes sobre las llamadas competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas por virtud de títulos transversales, contenidos en el artículo 149 y en los Estatutos de Autonomía; de forma que cabe la posibilidad de que por virtud del artículo 149.1.1, y demás cláusulas de reserva competencial del artículo 149.1 CE, el Estado pueda ostentar algún título competencial que le permita subvencionar, asignando centralizadamente fondos presupuestarios a organismos de la Administración del Estado, en materias que son de competencia exclusiva según los Estatutos de Autonomía, pero siempre y cuando el Estado tenga título competencial y en la medida de su título competencial. Así también las subvenciones estatales pueden tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el art. 149.1.1 CE, «poniéndose de este modo el *spending power* estatal al servicio de una política de equilibrio social en sectores que lo necesiten, en ejecución de mandatos o cláusulas constitucionales genéricas (art. 1.1 o art. 9.2 CE) que aunque obligan a todos los poderes públicos, corresponde prioritariamente realizar a quien mayor capacidad de gasto tiene». Si, por hipótesis, el Estado no pudiese esgrimir título competencial alguno, esa consignación presupuestaria centralizada en organismos estatales invadiría la autonomía financiera y política de las Comunidades Autónomas.

Se alude, finalmente, a los problemas que la concurrencia competencial en materia subvencional plantea en toda la acción administrativa de fomento, con

evidente trascendencia financiera y la conveniencia de acudir a fórmulas de cooperación y de colaboración, como pueden ser los Convenios entre el Estado y la Comunidad Autónoma ajustados al orden constitucional de competencias o cualesquiera otras fórmulas de colaboración que puedan arbitrarse dentro de los principios de la lealtad constitucional.

En el Fundamento jurídico 8.º, se hace una especie de tipología que resulta de la doctrina expuesta en los fundamentos anteriores, atendiendo a los términos del caso y sin excluir que puedan darse en el futuro otros casos distintos, de supuestos generales en los que cabe resumir las cuestiones que se plantean en este recurso de impugnaciones sobre acciones subvencionales del Estado.

En el Fundamento jurídico 11, se hace una advertencia o precisión general previa, que viene determinada por la peculiar naturaleza y configuración que desde el punto de vista de su estructura normativa tienen las normas que aquí se contemplan, que son, en definitiva, partidas presupuestarias contenidas en el estado cifrado de gastos del Presupuesto.

Se dice: «En una tarea de deslinde competencial como la que aquí es preciso acometer, ha de tenerse muy presente que, dada la peculiar estructura normativa de las consignaciones de créditos del estado cifrado de gastos de los Presupuestos, en cuanto normas jurídicas susceptibles de control de constitucionalidad en los términos del artículo 27 LOTC —aquí se cita la Sentencia 63/1986 que admite por primera vez que estas son normas jurídicas a efectos de su impugnación ante el Tribunal Constitucional, reproduciendo así la que era también tesis del Tribunal Constitucional Federal alemán— y la información suministrada por las partidas presupuestarias, dada la generalidad de las rúbricas de los programas en que éstas se incardinan, no es siempre suficientemente explícita respecto del alcance de su contenido jurídico, ni tampoco las argumentaciones ofrecidas respecto de cada una de ellas por las partes personadas en este proceso constitucional son siempre lo bastante concluyentes como para ofrecer a este Tribunal los datos suficientes para llevar a cabo un enjuiciamiento en detalle de aquéllas desde el punto de vista del respeto al orden de competencia y, en consecuencia, con la doctrina contenida en los fundamentos jurídicos anteriores, llegar a un pronunciamiento de inconstitucionalidad» (FJ. 11).

Esta dificultad, que el Abogado del Estado pone de relieve y que enlaza con la otra objeción más de fondo que la Abogacía del Estado ponía de manifiesto, es decir, que estamos ante normas inocuas desde el punto de vista de la lesión competencial porque, al ser el crédito presupuestario una autorización legislativa, no puede invadir la competencia —y luego añade— «y además no se puede hacer el deslinde competencial sin tener en cuenta las normas que ejecutan y desarrollan esas subvenciones que, evidentemente, son posteriores al

momento de aprobación del Presupuesto y a la ejecución presupuestaria; normas de ejecución que en muchos casos o respecto de ellas, ya hay trabados conflictos de competencia de diversas Comunidades Autónomas y que penden de resolución en el Tribunal Constitucional».

A esta objeción se responde en la Sentencia que tal dificultad «no debe constituir, sin embargo, un obstáculo insuperable para nuestro análisis. No obstante conviene decir que, si bien la función de este Tribunal se limita a declarar la conformidad o disconformidad con la Constitución de las normas y actos de los poderes públicos objetos de recurso, el hecho de que no se declaren contrarias al orden constitucional de competencias determinadas partidas presupuestarias que se impugnan, no significa que la doctrina que ha quedado expuesta en los Fundamentos jurídicos precedentes no haya de tenerse en cuenta en el momento de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado a fin de que el modo de presupuestar según las técnicas presupuestarias vigentes, sea cada vez más adecuado al modelo de Estado de las Autonomías que la Constitución instituye».

Por último, a partir del Fundamento jurídico 12, se analizan todas y cada una de las partidas presupuestarias impugnadas de los distintos Ministerios, lo que hace que sea una Sentencia particularmente extensa y prolija y al final, en un Fundamento jurídico último, se precisa el alcance de los efectos de la inconstitucionalidad que se declara respecto de determinadas partidas presupuestarias del estado de gastos de los Presupuestos para 1988 y para 1989 y que afectan a la Sección 26 del Ministerio de Sanidad y Consumo, Servicio 09 y Servicio 11 en los Presupuestos de 1988, y de 1989 a la Sección 18 —Ministerio de Educación y Ciencia, Servicio 06— a la Sección 26 —Ministerio de Sanidad y Consumo, Servicio 09, Servicio 10 y Servicio 11— y a la Sección 27 —Ministerio de Asuntos Sociales, Servicio 01 y Servicio 01, Programa 313.L, Conceptos 486 y 781, respectivamente—; y se hace una delimitación de los efectos de la Sentencia en lo que, doctrinalmente se conoce como efectos prospectivos o de Sentencia prospectiva.

Se dice: «Por último, es imprescindible, antes de pronunciar el fallo, precisar el alcance concreto que deba atribuirse a la declaración de inconstitucionalidad de determinadas partidas presupuestarias contenida en los Fundamentos jurídicos 12 y 13 de esta Sentencia. La anulación de tales partidas presupuestarias podría suponer graves perjuicios y perturbaciones también en Cataluña a los intereses generales, afectando a situaciones jurídicas consolidadas y particularmente a la política económica y financiera del Estado.

Por otra parte, dichas partidas presupuestarias se refieren a ejercicios económicos ya cerrados y que han agotado sus efectos, dadas las anteriores cir-

cunstancias y como ya se hiciera en la Sentencia 75/1989, la pretensión de la Generalidad de Cataluña puede estimarse satisfecha mediante la declaración de inconstitucionalidad, pero *no nulidad*, de aquellas partidas presupuestarias que han invadido sus competencias sin necesidad de anular los citados preceptos presupuestarios, y menos todavía, las subvenciones ya concedidas al amparo de los mismos. Por todo ello, el alcance de los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad acordada se limita a los futuros ejercicios presupuestarios posteriores a la fecha de publicación de esta Sentencia en el *Boletín Oficial del Estado*» (FJ. 17).

IV. TEMAS PENDIENTES. UNA CODA FINAL

De entre otros, me atrevería a apuntar los tres siguientes:

1.º) La jurisprudencia constitucional sobre el contenido posible de las Leyes de Presupuestos y la llamada «*Ley financiera*» o «*Ley de Acompañamiento*» de los Presupuestos Generales del Estado. Breve apunte y reflexiones críticas sobre un problema nuevo:

— Los límites de la justicia constitucional: la interpretación constitucional y la técnica jurídica en la elaboración de las Leyes.

¿En qué medida la «*Ley de Acompañamiento*» de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (también llamada, a la italiana de donde quizá se ha copiado el invento, en nuestra jerga parlamentaria usual «*Ley financiera*»), constituye un rodeo o expediente técnico para eludir el impedimento constitucional del límite del art. 134, apartados 2 y 7 CE al contenido de las Leyes anuales de Presupuestos según ha sido fijado por la interpretación del Tribunal Constitucional antes expuesta?

¿Acaso en una Ley que se llama y se justifica a sí misma como de «*Acompañamiento*» o de complemento necesario de la Ley de Presupuestos cabe cualquier contenido normativo imaginable, por incongruente que sea con el programa económico-financiero anual, sin menoscabo del principio de seguridad jurídica y de las competencias del poder legislativo en materia financiera?

(A propósito de la experiencia del Derecho italiano —poco edificante, en verdad— de la «*Legge finanziaria*» véase la reflexión que dejé apuntada en L. Martín Retortillo y A. Rodríguez Bereijo, *op. cit.*, págs. 37-39).

Pero, ¿dónde acaban, en este caso, los problemas y límites de la técnica jurídica y legislativa y comienzan los estrictamente de constitucionalidad de las Leyes y de la creación normativa por la interpretación constitucional del Tribunal?

No es posible dar una respuesta apriorística, de modo que como ya ocurriera con otros problemas jurídicos presupuestarios habrá de estarse a lo que, *caso a caso*, resuelva la jurisprudencia constitucional.

2.º) La posibilidad —hoy admitida por la jurisprudencia constitucional en la muy reciente STC 116/1994— de que las Comunidades Autónomas creen o modifiquen sus tributos propios mediante las Leyes anuales de Presupuestos.

Si se avanza —como hoy todos reclaman— hacia una mayor «*corresponsabilidad fiscal*» de las Haciendas autonómicas en la financiación del gasto público total y, consiguientemente, hacia modelos de financiación autonómica característicos de un *Federalismo Fiscal*, en el que las Comunidades Autónomas dispongan de potentes sistemas tributarios propios, suficientes financieramente, dentro, claro está, de su imprescindible armonización fiscal con el sistema de tributos de los otros niveles, el estatal y el local, que doten a las Haciendas autonómicas de una cobertura financiera ordinaria estable para atender a sus políticas públicas con plena autonomía y responsabilidad. Entonces, así las cosas, ¿será conveniente y aún posible seguir manteniendo abierta la posibilidad de que los Gobiernos autonómicos hagan, *sin restricción alguna*, por Ley de Presupuestos lo que la Constitución (art. 134.7) ha querido prohibir (crear o modificar los tributos) precisamente para garantizar lo que ha sido siempre, desde sus orígenes en los albores de la Edad Media, la esencia del principio de legalidad tributaria: el *derecho de los ciudadanos a consentir libremente los impuestos*?

3.º) ¿Qué ha de entenderse por «*creación de tributos*» y por «*modificación de tributos*», en el sentido constitucional del término, a los efectos de la interpretación del límite establecido en el art. 134.7 de la Constitución y cuál es el alcance de la categoría introducida por vía interpretativa por el Tribunal de la «mera adaptación del tributo a la realidad» para legitimar modificaciones tributarias por medio de Leyes de Presupuestos no amparadas por la correspondiente habilitación de la «Ley tributaria sustantiva»?

V. NOTA BIBLIOGRAFICA

No es mi propósito reseñar la bibliografía general sobre el tema, que es muy extensa (y entre ella una buena parte de mi propia obra, *El Presupuesto del Estado*, Tecnos, Madrid, 1970; «La limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el Derecho positivo español», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, vol. XII, núm. 33, 1968; «Laband y el Derecho presupuestario del Imperio alemán», estudio introduc-

torio a la edición española de la obra de P. LABAND: *Derecho presupuestario*, Madrid, 1979, luego publicada en edición corregida y aumentada bajo el título *Orçamento* [I, II, y III] en *Revista de Direito Publico*, núms. 94, 95 y 96, São Paulo, 1990; «La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978», en la obra colectiva *Hacienda y Constitución*, I. E. F., Madrid, 1979) sino aquella significativa dentro de las características y finalidad del presente trabajo, en las cuales, por lo demás, puede encontrarse referencia a otra bibliografía más amplia.

No obstante, hay que hacer mención de algunas obras generales más recientes, como las de F. ESCRIBANO LÓPEZ: *Presupuesto del Estado y Constitución*, I. E. F., Madrid, 1981; C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: «Comentarios al art. 134 de la Constitución. Los Presupuestos del Estado», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por Oscar ALZAGA, tomo X, Edersa, Madrid, 1985, págs. 277 y sigs.; ID.: «La Constitución española y el Presupuesto del Estado», en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XLVI, 1980, núm. 1, págs. 23 y sigs.; A. CAYÓN GALIARDO: *La unidad funcional de la Hacienda Pública*, I. E. F., Madrid, 1988.

1.º) Sobre el problema del contenido y límites de la Ley de Presupuestos, puede consultarse: Alejandro MENÉNDEZ MORENO: *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Lex Nova, Valladolid, 1988; Vicente QUEROL BELLIDO: «Las modificaciones legislativas mediante el articulado de las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 23, 1985; Eusebio GONZÁLEZ GARCÍA: «El articulado de las Leyes anuales de Presupuestos», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 24, 1985; Ramón FALCÓN Y TELLA: «Límites materiales y temporales de la parte dispositiva de la Ley de Presupuestos», en la obra *Las Cortes Generales*, vol. II, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, I. E. F., Madrid, 1987, págs. 954 y sigs.

El problema, visto desde el punto de vista de un gestor del gasto público, se refleja muy vivamente en el trabajo de Liborio HIERRO SÁNCHEZ-PESCADOR: «Análisis de algunos problemas que plantea la legislación financiera en la gestión pública», en la obra *El marco jurídico-financiero del sector público: perspectivas de reforma*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1986.

El punto de vista del asesor jurídico del Ejecutivo en la elaboración de los Proyectos de Leyes Presupuestarias, en el trabajo de José Javier ABAD PÉREZ: «Antecedentes y documentación necesarios para pronunciarse sobre los Proyectos de Ley de Presupuestos», en la obra colectiva *La calidad de las Leyes*, coordinada por F. SAINZ MORENO, Ed. Parlamento Vasco, Vitoria, Gasteiz, 1989, págs. 51-97.

Sobre las especialidades del procedimiento legislativo de tramitación y aprobación de las Leyes de Presupuestos, que, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es lo que justifica los límites al contenido normativo del articulado de las Leyes de Presupuestos, puesto que las limitaciones y restricciones a las competencias legislativas de las Cámaras se explican por el *contenido y función que cumple constitucionalmente* (art. 134 CE) la Ley de Presupuestos en tanto instrumento al servicio de la política económica, y pierden su justificación y razón de ser cuando la Ley de Presupuestos Generales del Estado es utilizada, de manera impropia y desbordando su *natural* contenido normativo, como vehículo de legislación ordinaria fuera del ámbito coyuntural propio de la política económica y financiera del Gobierno. Véase mi viejo trabajo sobre «La limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el Derecho positivo español» (1968), cit., y posteriormente, «La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978» (1979), cit., Emilio RECODER DE CASSO: «Iniciativa legislativa presupuestaria», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 18, 1983, págs. 151 y sigs.; ID.: «El debate parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado», en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 24, 1979, págs. 613 y sigs.; Pablo J. PÉREZ JIMÉNEZ: «Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española», en *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 9, 1981, págs. 111 y sigs.; ID.: «Las funciones financieras de las Cortes en el Derecho parlamentario español», en la obra *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 3 y sigs.; Miguel Angel MARTÍNEZ LAGO: *Los límites de la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*, I. E. F. (Serie Monografías, núm. 90), Madrid, 1990; ID.: «Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los Presupuestos», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 21, 1990, págs. 85 y sigs.; ID.: «La reforma de los procedimientos de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado», en la obra *El sistema económico en la Constitución española*, vol. II, Madrid, 1994, págs. 1971 y sigs.

Ya, más en concreto, respecto de la jurisprudencia constitucional sobre los límites materiales al contenido de las Leyes de Presupuestos, véase Carlos PALAO TABOADA: «El Derecho Financiero y Tributario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en la obra dirigida por Lorenzo MARTÍN RETORTILLO: *De la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Zaragoza, 1985, págs. 429 y sigs.; Pedro GONZÁLEZ SALINAS: «El límite a la libertad de configuración normativa del legislador en el ámbito de las Leyes de Presupuestos», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 76, 1992, págs. 635 y sigs.; Juan RAMALLO MASSANET: «Modificación de la Ley General Tributaria por la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado», en *Crónica Tributaria*, núm. 64,

1992, págs. 133 y sigs.; Rafael GIL CREMADES: «Ley de Presupuestos y seguridad jurídica (Sobre la Sentencia 76/1992 del Tribunal Constitucional)», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 27, 1992, págs. 67 y sigs.; Ana María JUAN LOZANO: «Inviolabilidad del domicilio y límites materiales a la Ley de Presupuestos. Un pronunciamiento capital del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 76, 1992, págs. 675 y sigs.; Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: «Sobre la Ley de Presupuestos y sus límites constitucionales», en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 224, 1993, págs. 335 y sigs.; Pedro HERRERA MOLINA: «Los preceptos de la Ley General Tributaria modificados por Leyes de Presupuestos: ¿Una bomba de relojería jurídica?», en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 227, 1993, págs. 823 y sigs.; María José GALLARDO CASTILLO: «El ámbito extrapresupuestario de la Ley de Presupuestos. ¿Comienza su reducción?», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 80, 1993, págs. 709 y sigs.; Enrique DE MIGUEL CANUTO: «¿Qué es lo que puede regular la Ley de Presupuestos?», en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 83, 1994, págs. 623 y sigs.

Un trabajo de buena hechura y muy crítico con la doctrina del Tribunal Constitucional en este punto, es el de Andrés JIMÉNEZ DÍAZ: «La Ley de Presupuestos: seguridad jurídica y principios de relación entre normas», en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 82, 1994, págs. 295 y sigs.

En sentido crítico semejante se orienta el comentario de Ramón PUNSET BLANCO: «Los límites materiales de las Leyes de Presupuestos: creación jurisprudencial de una reserva legal negativa (STC 76/1992)», en la Crónica de Jurisprudencia Constitucional, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, 1993, págs. 197-201.

Sobre la experiencia del Derecho italiano y de la «*Legge finanziaria*» que acompaña anualmente a la Ley de Presupuestos, para eludir la rígida limitación que al contenido normativo de las Leyes de Presupuestos impone el art. 81, párrafo 3º de la Constitución italiana, en aras de las exigencias de la función de dirección y gestión de la política económica y financiera del Estado; cumpliendo, así, la «*Ley financiera*» lo que a la Ley anual de Presupuestos le está constitucionalmente vedado, a saber: introducir modificaciones e innovaciones en las disposiciones legales que tengan una repercusión o reflejo directo en el Presupuesto. Véase mi referencia al problema en Lorenzo MARTÍN RETORTILLO-Alvaro RODRÍGUEZ BEREÑO: «La eficacia temporal y el carácter normativo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado», cit., en particular págs. 37-39; más ampliamente en la literatura italiana: A. BRANCASI: *Legge Finanziaria e Legge di Bilancio*, Giuffrè, Milán, 1985; A. BARETTONI-ARLERI: *Miti e realtà nei principi della Contabilità Pubblica*, Giuffrè, Milán, 1986, en

particular págs. 63-64; E. COLARULLO: *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milán, 1986.

2.º) Sobre el problema de la configuración constitucional de los límites a las modificaciones tributarias introducidas mediante Leyes de Presupuestos en el art. 134.7 CE, véanse Eusebio GONZÁLEZ GARCÍA: «La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1978», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 3, 1979, págs. 125 y sigs.; ID.: «El principio de legalidad tributaria en la Constitución española de 1978», en el libro *Seis estudios sobre Derecho constitucional e internacional-tributario*, Edersa, Madrid, 1980, págs. 57-102; Alfonso MANTERO SAENZ: «Las Leyes de Presupuestos en su proyección tributaria», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, 1980, págs. 97 y sigs.; Antonio MARTÍNEZ LAFUENTE: «Ley de Presupuestos e inconstitucionalidad», en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 25, 1980, págs. 51 y sigs.; Ramón FALCÓN Y TELLA: «Las Leyes de Presupuestos y el ordenamiento tributario», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 22, 1984, págs. 35 y sigs.; ID.: «La Ley de Presupuestos: ámbito material y temporal de su articulado», en el libro *Cuestiones Tributarias Prácticas*, de G. CASADO, R. FALCÓN, C. LOZANO y E. SIMÓN, La Ley, Madrid, 1990, 2.ª edic. ampliada, págs. 25 y sigs., con una completa referencia bibliográfica; Francisco ESCRIBANO LÓPEZ: «Reforma tributaria y aprobación de Presupuestos. Análisis de una experiencia (1978-1981)», en la obra *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 190 y sigs. Y recientemente, el trabajo de Eva ALIAGA AGULLÓ: «Ley de Presupuestos y reforma tributaria: análisis de una larga experiencia (1979-1994)», en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 81, 1994, págs. 119 y sigs., con una completa bibliografía sobre el tema.

Ya más ceñidos al análisis crítico de la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en la STC 27/1981, véanse Eusebio GONZÁLEZ GARCÍA: «Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Presupuestos del Estado para 1981», en *Hacienda Pública Española*, núm. 72, 1981, págs. 188 y sigs.; Ramón FALCÓN Y TELLA: «Ley tributaria sustantiva en la jurisprudencia constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5, 1982, págs. 181 y sigs.; ID.: «La habilitación a las Leyes de Presupuestos para modificar tributos», en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 33, 1982, págs. 25 y sigs.; Fernando DíEZ MORENO: «Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre preceptos tributarios de la Ley de Presupuestos para 1981», en *Hacienda Pública Española*, núm. 72, 1981, págs. 197 y sigs.; Juan MARTÍN QUERALT: *Jurisprudencia financiera y tributaria del Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1984, en particular, el Comentario 3.: «Las reformas tributarias realizadas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado», págs. 83 y sigs.

Sobre la aplicación del límite constitucional del art. 134.7 CE a las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas, las aportaciones doctrinales son escasas; el trabajo pionero es el de Gaspar DE LA PEÑA: «La prohibición de crear tributos por las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas», en la obra *Organización territorial del Estado, Comunidades Autónomas*, vol. IV, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, I. E. F., Madrid, 1984, págs. 2577 y sigs. Y, posteriormente, los comentarios de Ramón FALCÓN Y TELLA: «Límites materiales y temporales de la parte dispositiva de la Ley de Presupuestos», cit., en particular, págs. 969-972; ID.: «La Ley de Presupuestos: ámbito material y temporal de su articulado», en el libro de G. CASADO, R. FALCÓN, C. LOZANO y R. SIMÓN: *Cuestiones tributarias prácticas*, 2.ª edición, La Ley, Madrid, 1990, págs. 25 y sigs., en particular págs. 47-49; Juan ZORNOZA PÉREZ: «La Ley de Presupuestos y el Sistema de Fuentes», en *Informe Comunidades Autónomas 1992*, dirigido por Eliseo AJA, Barcelona, 1993, págs. 363 y sigs.; Ismael JIMÉNEZ COMPAREID: *La imposición propia de las Comunidades Autónomas*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994, págs. 167-170.

Ya con posterioridad a la STC 116/1994, véase Ramón FALCÓN Y TELLA: «Comentario general de jurisprudencia», en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 83, 1994, págs. 591-593, y el reciente trabajo de Juan RAMALLO MASSANET, «Constitución y Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 263, julio-septiembre 1994, págs. 387-407.

3.º) Sobre el carácter normativo de la autorización presupuestaria de créditos de los estados cifrados de previsión de los Presupuestos Generales del Estado, véase, además de mi libro *El Presupuesto del Estado*, cit., págs. 208-210, José Juan FERREIRO LAPATZA: *Curso de Derecho Financiero español*, Madrid, 1994, 16.ª ed., págs. 612; Alvaro RODRÍGUEZ BEREIJO: «La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978», en la obra colectiva, *Hacienda y Constitución*, I. E. F., Madrid, 1979, en particular, la pág. 183, donde se cita la opinión de M. S. GIANNINI: *Diritto Amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milán, 1970; también, Antonio MARTÍNEZ LAFUENTE: *op. cit.*, pág. 51, y Valerio ONIDA: *Le Leggi di spesa nella costituzione*, Giuffrè, Milán, 1969, pág. 549, que cita la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, Sentencia de 19 de julio de 1966.

4.º) Sobre el problema de la vigencia temporal o permanente de las normas contenidas en el articulado de las Leyes anuales de Presupuestos, véanse los trabajos de J. PELEGRÍ Y GIRÓN: «Las Disposiciones Adicionales de la Ley de Presupuestos para 1986», en *Hacienda Pública Española*, núm. 97, 1985; ID.: «La legislación actual en materia presupuestaria y la Ley General Tributaria: su revisión», en *Hacienda Pública Española*, núms. 102-103, 1986,

además de mi trabajo, A. RODRÍGUEZ BEREJO: «Sobre técnica jurídica y Leyes de Presupuestos», cit., y las aportaciones de Ramón FALCÓN Y TELLA: «La Ley de Presupuestos: ámbito material y temporal de su articulado», en el libro *Cuestiones tributarias prácticas*, 2.^a ed., cit.; Id.: «Los límites materiales y temporales de la parte dispositiva de la Ley de Presupuestos», en la obra *Las Cortes Generales*, vol. II, cit., en particular págs. 972-978; Diego LOZANO ROMERAL: «Sobre la vigencia del articulado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado», en *Crónica Tributaria*, núm. 59, 1989, págs. 141 y sigs.; Juan PELEGRÍ: «Sobre el contenido y vigencia temporal de la Ley 33/1987 (de Presupuestos Generales del Estado)», en *Hacienda Pública Española*, núms. 105-106, 1987, págs. 73 y sigs.

5.º) Sobre la incidencia de la Ley de Presupuestos en la ejecución de Sentencias y, en particular, sobre el privilegio del Estado de la inembargabilidad de los bienes y caudales públicos, la bibliografía es extensísima. El punto de partida es, en lo que aquí importa, el análisis de los efectos de la Ley de Presupuestos sobre el régimen y vida de las obligaciones pecuniarias del Estado, al que dediqué el Capítulo III, Parte III, de mi libro *El Presupuesto del Estado* (1970). Luego, Juan FERREIRO LAPATZA aportó su contribución al tema en el trabajo «Los efectos de la Ley del Presupuesto respecto de las obligaciones del Estado: un análisis de los artículos 32, 39 de la Ley de Administración y Contabilidad», en *Hacienda Pública Española*, núm. 14, 1972, págs. 193 y sigs.

Ya bajo la vigencia de la Ley General Presupuestaria, el trabajo de referencia es el de Antonio CAYÓN GALIARDO: «Las obligaciones económicas del Estado en la Ley General Presupuestaria», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 3, 1979, págs. 61 y sigs.

En nuestra doctrina iuspublicista el polémico tema tiene una referencia capital en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II; en particular, y por citar su trabajo más reciente, «Sobre el principio de inembargabilidad, sus denegaciones y sus límites constitucionales y sobre la ejecución de Sentencias condenatorias de la Administración», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 52, 1986, págs. 485 y sigs.

Con carácter más general, el libro de Tomás FONT I LLOVET: *La ejecución de sentencias contencioso-administrativas. Aspectos constitucionales*, Ed. Civitas, Madrid, 1985, y los trabajos de Miguel BELTRÁN DE FELIPE: «Las exigencias constitucionales de una nueva concepción del contencioso-administrativo», en los *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor E. García de Enterría*, vol. IV, Madrid, 1991, págs. 3085 y sigs., y de José Luis PIÑAR MAÑAS: «Jurisprudencia constitucional sobre la posición de los Tribunales y de la Administración en la ejecución de Sentencias», en *Documentación Administrativa*, núm. 209, 1987, págs. 147 y sigs.

Una completa reseña de la bibliografía administrativa y financiera sobre este tema en el reciente y combativo libro de Alberto RUIZ OJEDA: *La ejecución de créditos pecuniarios contra Entes públicos (La responsabilidad contractual de la Administración y el embargo de dinero público)*, Edit. Civitas, Madrid, 1993; véase también el trabajo de José GABALDÓN LÓPEZ: «La ejecución de las Sentencias contencioso-administrativas», en *Poder Judicial*, número XV especial dedicado a la Reforma del proceso contencioso-administrativo.

En la doctrina procesalista, véase el trabajo de Vicente GIMENO SENDRA: «Alternativas a la disfuncionalidad del procedimiento de ejecución de Sentencias contencioso-administrativo», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 27, 1980, págs. 563 y sigs.

Ya en torno a la jurisprudencia constitucional sobre este tema, el trabajo de Eduardo GUTIÉRREZ DE CABIEDES: «Inejecución por la Administración Pública de condenas pecuniarias acordadas en Sentencia firme judicial», en el libro homenaje a Jaime Guasp, Granada, 1984, págs. 303 y sigs.

Y entre la doctrina del Derecho Financiero y Tributario, un punto de partida en este debate es el trabajo del profesor César ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: «¿Las Sentencias judiciales engendran créditos presupuestarios?», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 2, 1979, págs. 49 y sigs.

Un examen completo de la cuestión desde la perspectiva jurídico-financiera, es el trabajo de Juan MARTÍN QUERALT: *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria*, cit., en particular el Comentario 6: «La ejecución de Sentencias condenatorias de la Administración», págs. 179 y sigs., y los trabajos de Luis CAZORLA PRIETO: «En torno a la ejecución de Sentencias por la Administración», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 20, 1984, págs. 9 y sigs.; Manuel FERNÁNDEZ-FONTECHA: «La inembargabilidad de los fondos públicos. Análisis del alcance y limitaciones de los arts. 44 de la Ley General Presupuestaria y 18 de la Ley del Patrimonio del Estado», en la obra colectiva *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, I. E. F., Madrid, 1988, págs. 545 y sigs.

Sobre la cuestión de los privilegios procesales de la Hacienda Pública, véase el excelente trabajo de Jesús GARCÍA TORRES: «El artículo 45 de la Ley General Presupuestaria como regla para los intereses procesales a cargo de la Hacienda Pública», en la revista *La Ley*, año XIV, número 3.201, de 19 de febrero de 1993.

Ya con posterioridad a la STC 206/1993, véase el trabajo de Juan LÓPEZ MARTÍNEZ: «Análisis sobre la procedencia de distintos tipos de intereses procesales a favor y en contra de la Hacienda Pública», en *Crónica Tributaria*, núm. 68, 1993, págs. 113 y sigs.

5.º bis) Sobre los problemas del cumplimiento de las obligaciones pecuniarias del Estado y su condicionamiento por las Leyes de Presupuestos, el

punto de partida es mi libro *El Presupuesto del Estado*, cit., en particular el Capítulo III, Parte III, dedicado a los «Efectos jurídicos del Presupuesto respecto a los gastos públicos», págs. 199 y sigs. Un clásico sobre este tema, de lectura obligada, es el trabajo de José Luis VILLAR PALASÍ: «La dinámica del principio de legalidad presupuestaria», en *Revista de Administración Pública*, núm. 49, 1966, págs. 9 y sigs.; ID.: «Legalidad administrativa y financiera», en la obra *Estudios sobre el control del gasto público*, I. E. F., Madrid, 1979.

Un trabajo, de enfoque más general, que todavía se lee con gran provecho es el de Francisco Javier MEXÍA ALGAR: *El Estado como deudor*, en I Jornadas Alicantinas de Estudios Jurídicos y Financieros, Alicante, 1973.

Además del libro ya citado de Alberto RUIZ OJEDA, sobre *La ejecución de los créditos pecuniarios contra Entes públicos*, pueden consultarse con provecho los trabajos, ya posteriores a la nueva Ley General Presupuestaria, de Antonio CAYÓN GALLARDO: «Las obligaciones económicas del Estado en la Ley General Presupuestaria», cit., José Francisco LÓPEZ MÁRQUEZ: «La falta de consignación presupuestaria como supuesto especial de nulidad de la actuación administrativa», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 22, 1979, págs. 365 y sigs.; José Luis VILLAR EZCURRA: «El principio de legalidad en la Ley General Presupuestaria», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 23, 1979, págs. 581 y sigs.; Francisco BOHOYO CASTAÑAR: *El principio de legalidad financiera como presupuesto de validez del acto administrativo*, I. E. F., Madrid, 1986.

Sobre el control por la jurisdicción contencioso-administrativa de la inactividad material de la Administración, véase por todos, el importante trabajo de Alejandro NIETO: «La inactividad material de la Administración: veinticinco años después», en *Documentación Administrativa*, núm. 208, 1986, págs. 11 y sigs.

6.º Sobre el problema del principio de legalidad y el otorgamiento de subvenciones, el trabajo de referencia es la obra de Germán FERNÁNDEZ FARRERES: *La subvención: concepto y régimen jurídico*, I.E.F., Madrid, 1983; y posteriormente, ID.: «De nuevo sobre la subvención y su régimen jurídico en el Derecho español», en los «Estudios de Derecho y Hacienda» en *Homenaje a César Albiñana*, vol. I, I. E. F., Madrid, 1987, págs. 85 y sigs., con un análisis de la doctrina de la STC 20/1985. Sobre esta Sentencia, véase el trabajo de César ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: «Criterios constitucionales sobre la subvención pública», en *Presupuestos y Gasto Público*, núm. 21, 1984, págs. 205 y sigs.

Sobre las tesis del voto particular de Francisco RUBIO LLORENTE acerca del concepto de Ley y los requisitos de la reserva, véanse sus trabajos «Rango de Ley, fuerza de Ley, valor de Ley (sobre el problema del concepto de Ley en la Constitución)», en *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, vol. I, 1983, págs. 417 y sigs.; ID.: «Principio de legalidad», en *Estudios de Derecho*

Público en Homenaje a Ignacio de Otto, Universidad de Oviedo, 1993, págs. 101 y sigs. [Ahora recogidos ambos en su libro *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, C. E. C., Madrid, 1994].

7.º Sobre el problema del poder de gasto del Estado ejercido a través de subvenciones en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y las competencias de las Comunidades Autónomas, véase el libro de Miguel SÁNCHEZ MORÓN: *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1991. Contiene sugerencias interesantes sobre el tema el libro de Antoni MONREAL FERRER: *La nación y los Estados en el federalismo norteamericano. La interpretación judicial de las subvenciones federales*, Ed. P. P. U., Barcelona, 1990; mucho más centrado en el tema que nos ocupa es su trabajo posterior; ID.: *Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las subvenciones condicionadas*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1991; Manuel MEDINA GUERRERO: «La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30, 1990, págs. 65 y sigs.; Javier LASARTE ALVAREZ: su comentario «Problemas actuales del régimen jurídico de las subvenciones», en su obra *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989)*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 621 y sigs.

Ya con posterioridad a la STC 13/1992, véase el trabajo, muy crítico con la doctrina del Tribunal Constitucional en esta Sentencia, de Germán FERNÁNDEZ FARRERES: «La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993, págs. 225 y sigs., y los trabajos de Manuel MEDINA GUERRERO: «Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35, 1992, págs. 155 y sigs.; Antoni MONREAL FERRER: «Potestad estatal de gasto y distribución de competencias», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 33, 1992, págs. 105 y sigs.; Juan RAMALLO MASSANET: «El poder de gasto del Estado: Subvenciones y orden competencial», en *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, monográfico dedicado al tema «El Estado autonómico, hoy», págs. 403 y sigs.; Vitelio M. TENA PIAZUELO: «Incidencia de la técnica subvencional en el correcto funcionamiento del sistema de financiación autonómica y en el concepto de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 77, 1993, págs. 167 y sigs.; Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE: «El sistema de subvenciones estatales centralizadas en el sector de la acción social y las Comunidades Autónomas», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992, págs. 265 y sigs.

Otros trabajos, de un carácter más general, pero que inciden también en los

problemas derivados del poder de gasto del Estado y las competencias de las Comunidades Autónomas, véase Lluís PEÑUELAS REIXACH: *Poder financiero y federalismo en los Estados Unidos*, I. E. F. (Serie Monografías), Madrid, 1989; Ramón FALCÓN Y TELLA: «La distribución de competencias en materia financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Estudios de Derecho y Hacienda en Homenaje a César Albiñana*, vol. I, I. E. F., Madrid, 1987, págs. 495 y sigs.; Manuel MEDINA GUERRERO: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, C. E. C., Madrid, 1993; Juan RAMALLO MASSANET: «La asimetría del poder tributario y del poder de gasto de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, págs. 43 y sigs.; José Luis SUREDA: «La ordenación constitucional en la financiación de las Comunidades Autónomas», en la obra *El sistema económico en la Constitución española*, vol. II, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1994, págs. 1.925 y sigs.

Febrero 1995